

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002324-01

정책보고서 2018-42

# 긴급지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구



여유진 · 김미곤 · 황도경 · 김명중 · 김성아

**【책임연구자】**

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

부양의무자 기준 폐지에 따른 정책과제 연구  
한국보건사회연구원, 2017(공저)

긴급복지지원제도 사업성과 평가 및 제도개편 방안 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2014(공저)

**【공동연구진】**

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

황도경 한국보건사회연구원 연구위원

김명중 일본 넷세이기초연구소 준주임연구위원

김성아 한국보건사회연구원 전문연구위원

긴급복지지원제도는 2006년 한시법으로 도입된 이래 2009년 영구법으로 전환되면서 오늘에 이르고 있다. 오늘날 긴급지원은 가계를 책임지는 가정의 사망이나 가출, 긴급한 질병과 사고, 화재 등으로 인한 거주지의 소실 등 그야말로 긴급한 위기에 처한 가구에 신속하게 필요한 지원을 제공함으로써 극한 위기에서 벗어나 재기의 발판을 마련할 수 있도록 돕자는 취지에서 도입된 제도였다. 최후의 안전망으로서 국민기초생활보장제도가 있었지만 엄격한 부양의무자 기준이나 재산 기준으로 인해 사각지대가 널리 존재했을 뿐 아니라, 긴급한 위기에 대응하기에는 수급까지 상당한 기간이 소요된다는 점에서 ‘긴급한 위기에 단기적으로 대응’할 제도가 필요했던 것이다.

제도 성숙 과정에서는 단순히 가족사적 위기 뿐 아니라, 국가적 사건, 사고로 인한 위기에도 긴급지원제도는 그 역할을 톡톡히 해냈다. 대표적으로 세월호 사고, 메르스 사태, 경주 지진 등 국가적 재해나 사고 발생 시 어느 제도보다도 신속하게 필요한 지원을 제공하는 제도로 정착하였다. 하지만 어느 제도나 그러하듯이 제도가 지속되면서 고민도 깊어지기 마련이다. 애초 한시법으로 도입된 점에서도 알 수 있듯이 이 제도의 역할이 확대되리라 기대하지 않았다. 하지만 현실은 달랐다. ‘화장실에서 생활하는 세남매 사건’, ‘송과 세 모녀 사건’, ‘증평 두 모녀 사건’ 등 위기 가족의 극단적 사건·사고가 터질 때마다 가장 먼저 떠올리는 제도 중 하나가 긴급지원제도였다. 제도는 이에 반응하여 발굴체계, 위기사유, 수급조건을 정비하고 완화해 왔다. 그 결과 대부분의 지자체가 긴급지원의 위기사유에 대한 조례를 마련했고, 자격조건도 크게 완화되었으며, 예산도 증액되었다. 물론 수급자도 크게 증가해 왔다.

긴급복지지원제도의 위상과 역할을 어디까지로 설정해야 될 것이며, 다른 제도와의 관계를 어떻게 설정해야 할 것인가 하는 문제는 이제 상당히 고민스러운 문제 중 하나가 되어 가고 있다. 이에 본 보고서는 이러한 근본적인 문제에 모두 대답할 수 없지만, 지금까지 긴급복지지원제도의 발자취를 더듬어 보고 성과와 한계를 되짚어 봄으로써 향후 긴급지원의 발전 방향을 모색하는 데 그 목적을 두고자 하였다. 본 보고서는 원내의 여유진 연구위원의 책임 하에 김미곤 선임연구위원, 황도경 연구위원, 김성아 전문

연구원에 의해 작성되었다. 외부에서는 김명중 일본닛세이기초연구소 준주임연구원이 연구진으로 참여하였다. 연구진은 보고서 작성의 과정에서 물심양면 지원을 아끼지 않은 보건복지부 노정훈 과장, 백창남 사무관, 장을진 주무관, 박향금 주무관, 윤초희 주무관께 특별히 감사의 말씀을 전하고 있다. 더불어, 제도 평가에 핵심적인 부분이라 할 수 있는 긴급복지지원제도 관련 데이터 제공을 위해 협조를 아끼지 않은 사회보장정보원의 관련자 분들과 심층면접에 참여하셔서 많은 영감과 정책 대안을 제시해주신 긴급지원 전담공무원 분들께도 감사하고 있다.

본 보고서가 긴급복지지원제도가 사회복지제도 내에서 적절한 위상을 가지고 제 역할을 다할 수 있는 제도로 발전해 나가는데 조금이나마 도움이 될 수 있기를 바란다. 마지막으로, 본 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식적인 입장이 아님을 밝힌다.

2018년 8월  
한국보건사회연구원 원장  
조 홍 식

# 목 차

요약 .....	1
제1장 서론 .....	3
제1절 연구 필요성 및 목적 .....	7
제2절 연구내용 및 방법 .....	8
제3절 기존 연구동향 .....	13
제2장 긴급지원제도의 연혁 및 현황 .....	5· 3
제1절 긴급복지지원제도의 연혁 .....	7· 3
제2절 긴급지원제도의 주요 내용 및 운영 현황 .....	1· 5
제3장 긴급지원제도의 성과 평가 .....	5· 6
제1절 수급자 변화 추이 및 원인 .....	7· 6
제2절 위기 사유별 변화 추이 및 특성 .....	6· 7
제3절 급여별 추이 및 특성 .....	88
제4절 긴급지원제도 사후 적정성 평가 .....	301
제5절 긴급지원제도 전달체계 및 사후 관리 등 .....	321
제4장 긴급지원제도 문제점 및 개선방안 .....	721
제1절 긴급지원의 최근 쟁점 .....	2
제2절 위기사유 및 적정성 기준 개선 방안 .....	041
제3절 급여의 내용 및 체계 합리화 방안 .....	851
제4절 행정체계 및 전담 인력 개선 방안 .....	161
제5절 다른 제도와의 관계 정립 방안 .....	41
제6절 긴급지원 인프라 강화 방안 .....	91

---

제5장 결론 및 정책적 제언 .....	8
참고문헌 .....	187
부록 .....	189
부록 1. 일본의 재해구호와 긴급지원제도 .....	981
부록 2. FGI 설문지 .....	26

## 표 목차

〈표 1-1〉 긴급지원 관련 행복e음 데이터 주요 내용(2014~2017년) .....	0	3
〈표 1-2〉 긴급지원 담당 공무원 심층면접 지역 및 일시 .....	1	3
〈표 1-3〉 기존 연구 내용 비교 .....	3	3
〈표 2-1〉 긴급복지지원제도의 원칙 변화 .....	5	4
〈표 2-2〉 긴급복지지원제도의 위기 사유 확대 .....	7	4
〈표 2-3〉 긴급지원 사후 적정성기준 변화 .....	8	4
〈표 2-4〉 적극행정에 대한 면책 관련 조항 .....	9	4
〈표 2-5〉 긴급지원의 위기 사유 .....	3	5
〈표 2-6〉 보건복지부령 기준 지방자치단체의 조례로 정한 사유 .....	3	5
〈표 2-7〉 지방자치단체 조례로 정한 위기 사유 예시(서울특별시 성북구 긴급복지지원에 관한 조례) .....		5
〈표 2-8〉 2018년 기준 긴급지원 내용 및 기간 .....	6	5
〈표 2-9〉 긴급지원제도의 생계지원 금액 .....	7	5
〈표 2-10〉 긴급지원제도의 주거지원 한도액 .....	7	5
〈표 2-11〉 국민기초생활보장제도 주거급여의 기준임대료(2018년) .....	8	5
〈표 2-12〉 긴급지원제도의 사회복지시설 이용지원 한도액 .....	8	5
〈표 2-13〉 긴급지원제도의 교육지원 금액 .....	9	5
〈표 2-14〉 긴급지원제도의 기타지원 금액 .....	9	5
〈표 2-15〉 사후 적정성 평가를 위한 소득 및 재산 기준 .....	0	6
〈표 2-16〉 연도별 긴급복지지원 건수 .....	2	6
〈표 2-17〉 연도별 긴급복지지원 예산규모 .....	3	6
〈표 2-18〉 연도별 긴급복지지원 예산집행률 .....	3	6
〈표 3-1〉 긴급복지지원 신청자 수 및 수급률·탈락률 .....	7	6
〈표 3-2〉 2014년, 2015년 동절기 발굴·지원실적 .....	8	6
〈표 3-3〉 긴급지원 신청자와 대상자 간의 관계 .....	1	7
〈표 3-4〉 긴급지원 수급자 특성별 분포 추이 .....	2	7
〈표 3-5〉 긴급지원 수급자 성별·연령별 분포 추이 .....	3	7
〈표 3-6〉 긴급지원 수급자 중 독거가구의 성별·연령별 분포 추이 .....	4	7
〈표 3-7〉 위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포 .....	7	7
〈표 3-8〉 성별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포 .....	0	8
〈표 3-9〉 연령별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포 .....	1	8

〈표 3-10〉	가구규모별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포	5	8
〈표 3-11〉	지역별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포	6	8
〈표 3-12〉	외국인의 위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포	7	8
〈표 3-13〉	급여별 긴급지원 실적(수급단위 기준)	9	8
〈표 3-14〉	신청월별 수급 건수(신규 수급 기준)	0	9
〈표 3-15〉	주요 급여별 수급자의 성별 분포 추이	1	9
〈표 3-16〉	주요 급여별 수급자의 연령별 분포 추이	3	9
〈표 3-17〉	주요 급여별 수급자의 가구규모별 분포 추이	5	9
〈표 3-18〉	주요 급여의 위기사유별 수급자 분포 추이	7	9
〈표 3-19〉	생계지원 수급자의 위기사유별·성별 분포(2017년 기준)	8	9
〈표 3-20〉	생계지원 수급자의 위기사유별·연령별 분포(2017년 기준)	0	0
〈표 3-21〉	급여별 평균 지원 횟수 및 지원 금액	3	0
〈표 3-22〉	생계지원의 위기사유별 평균 지원횟수 및 지원금액(2017년 기준)	4	0
〈표 3-23〉	사후조사 차수 분포	5	0
〈표 3-24〉	소득구간별 수급자 분포	6	0
〈표 3-25〉	주요급여별·소득구간별 수급자 분포	8	0
〈표 3-26〉	위기사유별·소득구간별 수급자 분포(2017년 기준)	0	1
〈표 3-27〉	일반재산 구간별 수급자 분포	1	1
〈표 3-28〉	주요급여별·일반재산구간별 수급자 분포	2	1
〈표 3-29〉	지역별 일반재산 분포(2017년 기준)	3	1
〈표 3-30〉	긴급지원 대상자의 위기사유별 재산 분포(2017년 기준)	4	1
〈표 3-31〉	금융재산 구간별 수급자 분포	5	1
〈표 3-32〉	주요급여별·금융재산구간별 수급자 분포	7	1
〈표 3-33〉	가구규모별 금융재산 분포(2017년 기준)	8	1
〈표 3-34〉	가구규모별 분위별 금융재산 수준(2017년 기준)	9	1
〈표 3-35〉	긴급지원 대상자의 위기사유별 금융재산 분포(2017년 기준)	0	2
〈표 3-36〉	적정성 기준 초과 사유별 분포	1	2
〈표 3-37〉	타지원 연계 건수와 비중	4	2
〈표 3-38〉	지역별 타지원 연계 건수와 비중(2014~2017 합산)	5	2
〈표 4-1〉	2017년 긴급지원 담당자의 담당업무연수 현황	7	3
〈표 4-2〉	2017년 긴급복지지원 담당자 수 및 1인 평균 긴급지원 건수	7	3

〈표 4-3〉 2018년 현재 긴급지원의 위기 사유 .....	041
〈표 4-4〉 주요 급여별 수급자의 성별 분포 추이 .....	241
〈표 4-5〉 긴급지원의 대상이 되는 외국인(법제5조의2, 시행령제1조의2) .....	641
〈표 4-6〉 지역별 일반재산 기준 완화방안 비교 .....	841
〈표 4-7〉 대안별 개선안 .....	351
〈표 4-8〉 현행 긴급복지지원 적정성 기준 이하 가구(인구) 규모 추정 .....	551
〈표 4-9〉 잠재수급 규모 대비 실제 수급률 .....	551
〈표 4-10〉 일반재산 및 금융재산 완화에 따른 잠재적 추가 가구(인구) 규모 추정 .....	651
〈표 4-11〉 추가 수급 가구(인구) 규모 추계 .....	651
〈표 4-12〉 추가 소요예산 규모 추계(총예산 기준) .....	751
〈표 4-13〉 긴급지원제도의 생계지원 금액 .....	851
〈표 4-14〉 의료급여 수급권자 중별 본인부담(2018년) .....	561
〈표 4-15〉 차상위 본인부담 경감 제도 내용 .....	561
〈표 4-16〉 의료 취약 계층 지원 제도 개요 .....	761
〈표 4-17〉 본인부담상한제도 개선 .....	861
〈표 4-18〉 법무보호복지공단의 주요 사업 내용 .....	671
〈표 4-19〉 법무보호복지공단의 최근 3년 사업실적 .....	771
〈표 4-20〉 법무보호복지공단의 2018년 예산 .....	771
〈표 4-21〉 법무보호복지공단의 2018년 인력규모(2018. 5. 현재) .....	771
〈표 4-22〉 긴급지원 실적 .....	081

## 그림 목차

[그림 2-1]	조혼인율과 조이혼율 추이 .....	7	3
[그림 2-2]	자살률 추이 .....	8	3
[그림 2-3]	긴급복지지원제도의 기본 원리 .....	1	4
[그림 2-4]	긴급지원 절차도 .....	2	5
[그림 2-5]	긴급지원체계별 역할 .....	2	5
[그림 2-6]	행정데이터상 긴급지원 건수(2006~2017년) .....	1	6
[그림 2-7]	긴급지원 예산(2006~2018년) .....	1	6
[그림 3-1]	긴급지원 신청자의 수급률 및 탈락률 .....	0	7
[그림 3-2]	긴급지원 수급자의 성별 분포 변화 .....	3	7
[그림 3-3]	긴급지원 수급자의 가구규모별 분포 변화 .....	4	7
[그림 3-4]	긴급지원 수급자 중 독거가구의 연령 분포(2017년) .....	5	7
[그림 3-5]	긴급지원 수급자 중 지역별 독거가구의 비율(2017년) .....	5	7
[그림 3-6]	주요 위기사유의 변화 추이 .....	8	7
[그림 3-7]	성별 위기사유(2017년) .....	1	8
[그림 3-8]	연령별 위기사유(2017년) .....	3	8
[그림 3-9]	가구규모별 위기사유(2017년) .....	4	8
[그림 3-10]	주요 급여별 수급 추이 .....	8	8
[그림 3-11]	신청월별 수급건수 분포(신규 수급 기준) .....	0	9
[그림 3-12]	급여별 남성 수급자의 비율 .....	1	9
[그림 3-13]	주요 급여별 수급자의 연령별 분포(2014년과 2017년) .....	3	9
[그림 3-14]	빈곤율(중위 50% 기준)과 절대적 박탈 경험률 .....	4	9
[그림 3-15]	급여별 1인 가구 수급자의 비율 .....	5	9
[그림 3-16]	생계지원 수급자의 위기사유별·성별 분포(2017년 기준) .....	9	9
[그림 3-17]	생계지원 수급자의 위기사유별·연령별 분포(2017년 기준) .....	1	0
[그림 3-18]	생계지원의 수급 기간 분포 .....	2	0
[그림 3-19]	소득구간별 수급자 분포 .....	7	0
[그림 3-20]	주요 급여별 소득이 전무한 가구 비율 및 가구 수 .....	9	0
[그림 3-21]	일반재산 구간별 수급자 분포 .....	1	1
[그림 3-22]	주요 급여별 재산이 없거나 마이너스인 가구 비율 및 가구 수 .....	3	1
[그림 3-23]	일반재산 구간별 수급자 분포 .....	6	1

[그림 3-24]	주요 급여별 금융재산 기준을 초과하는 가구 비율 및 가구 수 .....	7	1	1
[그림 3-25]	가구규모별 금융재산 분포(2017년 기준) .....	8	1	1
[그림 4-1]	긴급지원 건수 및 총 지원금액 .....	0	3	1
[그림 4-2]	1인가구 비율 및 성, 연령별 1인가구 수 .....	1	3	1
[그림 4-3]	생계급여 중 지자체 조례나 지자체장 결정 등에 의한 수급건수(가구 기준) .....	3	3	1
[그림 4-4]	생계지원과 주거지원의 위기사유별 분포 .....	3	4	1
[그림 4-5]	적정성 기준 초과 사유별 분포(%) .....	9	4	1
[그림 4-6]	긴급지원 수급자의 재산 분포(2017년 기준, 만원) .....	1	5	1



## 1. 서론

### 가. 연구의 필요성과 목적

#### □ 연구 필요성

- 긴급지원제도가 ‘위기가정에 대한 사회안전망’으로서 현 사회·경제적 상황에 대응하여 본연의 기능과 역할을 수행하고 있는지에 대한 주기적·체계적 평가 필요
- 최근 긴급지원 건수가 급등하고 있어 그 원인 파악 및 대응책 마련 필요
  - 긴급지원 건수는 2012년 약 39천 건에서 2016년 223천 건으로, 동 기간 동안 총 지원금액은 389억에서 1,213억으로 급증
- 전통적인 위기사유 이외의 새로운 사회적 위험으로 인한 위기 대응 및 기존 타 제도와의 연계 강화 필요

#### □ 연구 목적

- 이에, 본 연구는 최근(2014~2017년) 긴급지원 제도의 운영 실태 및 성과 평가를 통해 문제점을 파악하고, 이에 기반을 두어 급변하는 긴급지원제도의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 개선 방안을 마련하고 중장기 발전방향을 모색하는 데 그 목적이 있음.

### 나. 연구방법

#### □ 기존 문헌 검토

- 긴급지원제도 관련 기존 문헌 검토
  - 기존 연구 검토

- 관련 사업안내, 백서, 법률, 고시, 통계 자료 등 검토
- 언론보도 등 긴급지원 관련 사건·사고 검토
- 보건복지부 긴급지원 관련 보도 자료 검토

○ 해외사례 분석: 일본의 재난구호와 긴급지원 간 관계

□ 긴급지원 관련 심층인터뷰

○ 긴급지원 담당 공무원 심층인터뷰 실시

- 실적 우수 지역(광주광역시), 실적 중간 지역(제주특별자치도), 실적 저조 지역(충남), 재해(지진) 지역(경북) 긴급지원 담당 공무원 심층인터뷰 실시

○ 출소자 지원제도 관련 심층인터뷰 개요

- 방문기관: 한국법무보호복지공단 (경북 김천시)
- 면담 목적: 최근 출소자 긴급지원 수급 급증에 따른 원인 및 현황 파악, 대응책 논의 등

□ 행복e음 데이터 분석

○ 행복e음 데이터 출력: 2014~2017년 긴급지원 관련 데이터

## 2. 긴급지원 제도의 최근 주요 변화(2014년 이후)

□ 긴급복지지원 원칙의 변화

○ 긴급복지지원의 기본 원칙, 즉 선지원후처리 원칙, 단기지원 원칙, 타법률지원 우선 원칙, 금전 또는 현물지원 우선 원칙, 가구단위 지원 원칙에는 변화가 없었으나, 원칙의 실현방식에 다소 변화가 있어 왔음.

○ 선지원 후처리 원칙

- 기존에는 신속 처리의 원칙만을 천명하였으나, 2015년에 “1일 이내” 현장 확인을 실시하며, 포괄적인 판단 하에 추가 1일 이내, 즉 “48시간 이내”에

신속하게 지원하도록 구체적인 기한을 명시

○ 단기 지원 원칙

- 제도 도입 당시 동일한 위기 사유로는 다시 지원할 수 없도록 하였으나, 이 원칙 역시 2015년에 지원이 종료된 때로부터 2년이 경과한 후에는 동일한 사유로 다시 지원할 수 있도록 완화됨.

○ 타법률 지원 우선 원칙

- 하지만 2015년에는 기초생활보장, 의료급여, 시설보호 등 다른 법률에 의한 지원의 대상이 되는 경우에도 다른 법률에 의한 보장결정이 완료되기 전 까지 긴급지원 신청자의 위기상황을 고려하여 우선 긴급지원 가능하도록 함으로써 제도의 융통성을 강화하였음.

□ 위기 사유의 변화 및 현황

○ 2014년 이후 변화

- 2015년(보건복지부, 2015)에 지자체 자체 조례나 지자체장 인정에 의한 지원 비율을 기존의 예산의 20%에서 30%로 상향, 이후 사실상 지자체장 인정 비율이 소멸된 것으로 보임(자율 운영).
- 보건복지부장관 고시 개정(제2012-15호, '12.1.30. 일부개정)으로 2012년부터 "교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우" 긴급지원의 위기 사유로 추가
- 2017년(제2017-195호, '17.11.3 개정)에는 기존의 주소득자로 한정하던 휴폐업, 실직 등으로 인한 생계곤란 사유를 주소득자까지로 확대

- 2014년 전후로 대부분의 광역 자치단체와 기초 단체에서 긴급지원 관련 자치 법규(조례) 제정: 2018년 현재 총 229건

## □ 사후 적정성 기준의 변화 및 현황

### ○ 사후 적정성의 소득·재산 기준

〈요약표 1〉 긴급지원 사후 적정성기준 변화

구분	소득기준	재산기준	
		일반재산	금융재산
2006년	최저생계비의 100분의 130 이하	대도시 9,500만원, 중소도시 7,750만원, 농어촌 7,250만원	120만원 이하
2008년	최저생계비의 100분의 150 이하		
2009년	최저생계비의 100분의 150 이하 단, 생계지원은 최저생계비 이하	<b>대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원</b>	300만원 이하
2012년			300만원 이하 (단, 주거지원은 500만원 이하)
2013년	최저생계비의 100분의 150 이하 (‘13.6.28 ~ 12.31 한시)		
2014년	최저생계비의 100분의 150 이하 단, 생계지원은 최저생계비의 100분의 120 이하		
2015년	최저생계비의 100분의 185 이하		<b>500만원 이하 (단, 주거지원은 700만원 이하)</b>
2016년	<b>기준 중위소득의 100분의 75 이하</b>		

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

○ 적정성 여부 판단과 관련하여 또 하나의 큰 변화는 소득·재산 기준의 부합 여부가 산술적이고 절대적 기준은 아니며, 특별한 고의나 중과실이 없는 한 원칙적으로 적정성을 인정하여 환수를 생략하도록 지침에 명시한 것. 또한, 지원이 적정하지 아니하더라도 고의나 중과실이 없는 한 담당공무원에 대한 불리한 처분이나 대우를 금하는 적극행정에 대한 면책을 지침에 포함<sup>1)</sup>

1) 적극행정 면책 조항(긴급복지지원법 제14조제3항)은 2006년 법률 제정 당시부터 존재하였으나, 지침에 명시되기 전까지는 이 조항이 적극적으로 활용되었다고 보기 어려움. 실제로 2014년 긴급지원 담당공무원 대상 인터뷰에서 상당수 담당공무원은 감사 지적이나 환수의 어려움 등으로 적극적인 보호조치를 행하기 어렵다고 응답했다.

## □ 긴급지원 내용 및 기간

- 2014년 이후 긴급지원의 내용과 기간에는 변화가 없었음. 긴급지원의 주요 지원 내용과 최대 지원 기간(횟수)은 아래 표와 같음.

〈요약표 2〉 2018년 기준 긴급지원 내용 및 기간

종 류		지원내용		지원금액	최대횟수
금전 · 현물 지원	위기 상황 주 급여 <sup>1)</sup>	생계	○ 식료품비, 의복비 등 1개월 생계유지비	1,170.4천원 (4인기준)	6회
		의료	○ 각종 검사, 치료 등 의료서비스 지원 - 300만원 이내(본인부담금 및 비급여 항목)	300만원 이내	2회
		주거	○ 국가·지자체 소유 임시거소 제공 또는 타인 소유의 임시거소 제공 - 제공자에게 거소사용 비용 지원	643.2천원 이내 (대도시, 4인기준)	12회
		복지 시설 이용	○ 사회복지시설 입소 또는 이용서비스 제공 - 시설운영자에게 입소 또는 이용비용 지급	1,450.5천원 이내 (4인기준)	6회
	부가 급여 <sup>2)</sup>	교육	○ 초·중·고등학생 중 수업료 등이 필요하다고 인정되는 사람에게 학비 지원	- 초 221.6천원, - 중 352.7천원, - 고 432.2천원 및 수업료·입학금	2회 (4회)3)
		그밖의 지원	○ 위기사유 발생으로 생계유지가 곤란한 자에게 지원 - 동절기(10월~3월) 연료비 : 96천원 / 월 - 해산비(60만원)·장제비(75만원)·전기요금(50만원이내) : 각 1회	1회 (연료비 6회)	
민간기관·단체 연계지원 등		○ 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간의 긴급지원프로그램으로 연계 ○ 상담 등 기타 지원			횟수제한 없음

주 1) 위기상황이 복합(複合)으로 나타난 경우 주급여 종류별 복합지원 가능

2) 부가급여는 주급여 지원가구를 대상으로 해당사항 있을 경우 추가적으로 지원

3) 주거지원(최대 12월) 대상의 교육지원 횟수를 최대 4회 범위에서 지원

자료: 보건복지부(2018) 2018년 긴급지원사업안내. p.5.

## □ 소결

- 전체적으로 2014년 전후로 다음과 같은 요인이 결합하여 긴급복지지원의 기준이 크게 완화되고, 유연성과 융통성 있는 적용 확대가 이루어짐.
- 긴급복지지원제도의 기본 원칙(2년 경과 후 동일 사유로 재지원 가능)
  - 위기 사유 확대 및 지자체 재량권 확대
  - 사후 적정성 심사(소득·금융재산 기준 대폭 완화, 사후 적정성 심사의 산술적 적용 금지와 담당공무원의 면책권 강화)

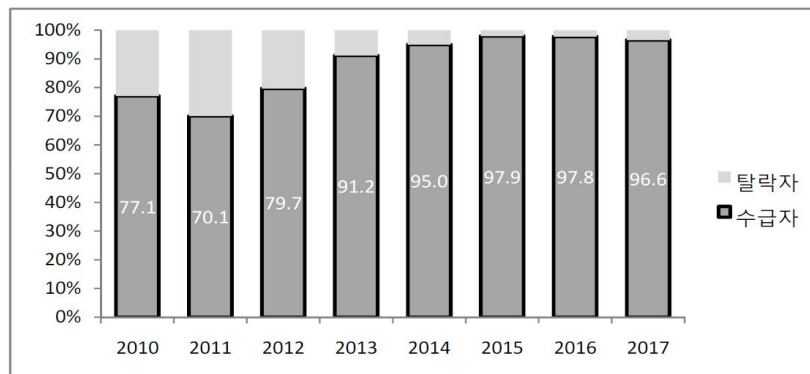
### 3. 긴급지원 성과 평가

#### 가. 수급자 변화 추이 및 원인

##### □ 신청 건수 및 수급률·탈락률

- 2010~14년까지 신청 건수는 4~5만 내외로 유지되었으나, 2015년 약 9만 6천여 건으로 2배 이상 폭증
  - 수급 건수 역시 2015년 9만 4천여 건으로 정점을 찍은 후 2016년에 다소 7만여 건으로 감소함.
  - 탈락률은 2013년 이후 크게 감소하였음. 이는 지자체 재량권(자체 조례 또는 지자체장 결정) 확대에 의한 것으로 추정됨. 탈락률은 2015년 2.1%로 최소
- 2015년 이후에 신청 건수가 급격하게 증가한 것은 앞서 ‘송파 세 모녀 자살 사건’ 이후 긴급복지지원제도의 기준 완화, 사각지대 발굴 노력과 홍보 효과, 그리고 이에 부응하는 긴급지원 예산 배정이라는 세 가지 요인이 결합된 결과
  - 단, 2015년의 경우 메르스 사태의 영향도 일부 있음.
- 탈락률이 급감한 것도 같은 맥락에서 해석 가능

[요약그림 1] 긴급지원 신청자의 수급률 및 탈락률



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

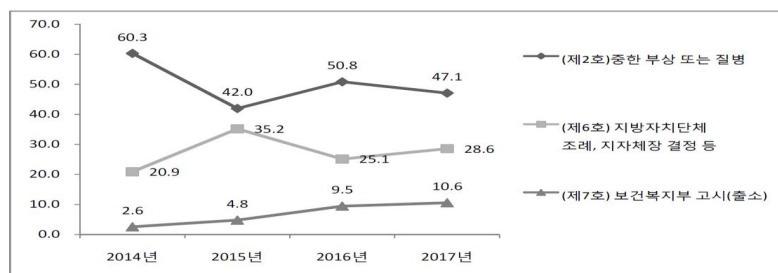
## □ 긴급지원 수급자의 특성

- 최근으로 올수록 긴급지원 수급자 중 남성의 비중이 약간씩 증가하는 추세임.  
연령대별로 볼 때 65세 이상 노인의 수급 비중은 차츰 줄어드는 추세에 있는 반면, 중년층의 수급비율이 약간씩 증가
  - 남성은 중년의 실직, 출소, 노숙 등의 위기로 인해 긴급지원의 도움을 요청하는 비율이 높은 반면, 여성은 고령으로 인해 노출되는 소득 단절이나 질병 등의 위기로 인해 긴급지원을 찾는 비율이 더 높게 나타난다는 점에 주목할 필요
- 긴급지원을 수급한 독거 여성의 60% 내외는 65세 이상 노인인 데 비해, 독거 남성의 60% 이상은 45~64세의 중년

## 나. 위기 사유별 변화 추이 및 특성

- ‘중한 질병 또는 부상’으로 인한 수급 비율이 추세적으로 하락했지만 여전히 단일 사유로서는 긴급지원을 수급 받은 가장 큰 사유로서 위상을 유지
- 이 기간 동안 수급 건수의 측면에서 가장 두드러진 증가를 보인 위기 사유는 ‘지방자치단체 조례 혹은 지자체장 결정’ 등 지방자치단체 재량에 의한 지원
- 보건복지부 고시 중 ‘출소’ 사유로 인한 수급 건수와 수급 비중이 최근으로 올수록 급격하게 증가

[요약그림 2] 주요 위기사유의 변화 추이



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

## 다. 긴급지원의 급여별 특성 분석

### □ 급여별 긴급복지지원 실적

○ 2014~17년 기간 동안 생계지원 건수가 가장 급격하게 증가한 것으로 나타남.

– 모든 급여의 지원 건수가 2015년 크게 증가하였다가, 이후 약간 감소하였음.

- 특히, 생계지원의 경우 2015년에 이전 연도에 비해 188% 증가하였다가, 2016년에 34% 감소함.

○ 지급 건수에서 두드러진 증가를 보이는 또 하나의 급여는 연료비지원

– 이는 사각지대 발굴 등으로 동절기 긴급지원 신청이 높아진 데 그 원인이 있을 것으로 추정됨.

〈요약표 3〉 급여별 긴급복지지원 실적

(단위: 건, %)

지원의 종류	2014	2015		2016		2017	
	건수	건수	전년대비 비율	건수	전년대비 비율	건수	전년대비 비율
생계지원	20,370	58,709	188.2	39,032	-33.5	46,960	20.3
의료지원	21,772	31,701	45.6	30,702	-3.2	31,823	3.7
주거지원	2,158	4,119	90.9	3,317	-19.5	3,885	17.1
시설이용지원	44	33	-25.0	37	12.1	41	10.8
교육지원	467	1,626	248.2	620	-61.9	529	-14.7
연료비지원	7,959	19,828	149.1	20,733	4.6	20,902	0.8
전기요금지원	133	138	3.8	71	-48.6	72	1.4
장제비지원	298	449	50.7	315	-29.8	291	-7.6
해산비지원	127	223	75.6	171	-23.3	184	7.6
계	53,328	116,826	119.1	94,998	-18.7	104,687	10.2

주: 1) 동일 신청 ID가 수 개월(또는 수 차) 동안 급여한 경우 1건으로 처리, 단 동일 신청 ID가 여러 가지 지원을 동시에 받은 경우 각 급여별로 1건씩으로 처리되었음.

2) 입력오류, 결측치를 제외한 유효값 기준이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

### □ 생계지원과 의료지원 수급자<sup>2)</sup>의 특성별 분포

2) 이 때의 수급자는 '신청한 사람' 또는 '가구주'가 혼재되어 있을 가능성을 배제할 수 없다. 즉 최초 신청자, 면접과 현장조사시 가구주로 파악된 사람 중 긴급지원 담당 공무원이 어떠한 사람을 기준으로 입력하였는지는 명확치 않다. 의료지원, 교육지원의 경우 개인 단위이므로 이러한 것이 크게 문제되지 않지만, 생계지원 등 가구단위 수급의 경우 이는 다소 혼란을 일으킬 수 있다. 또한, 신청자와 가구주, 제도의 수혜자인 가구원이 상이할 수 있으므로 성별과 연령 등 같은 특정 인구학적 특성에 따른 분석 결과를 해석할 때 주의해야 한다. 하지만 대부분 가구주가 신청과 확인조사의 주체인 점을 감안한다면 수급자를 가구

- 최근으로 올수록 생계지원의 경우 남성 수급자의 비율이 높아지고 있음.
  - 이는 출소, 노숙, 실직 등 새롭게 추가된 위기 사유가 남성의 수급가능성을 높인 결과로 추정해 볼 수 있음.
  - 의료지원의 경우도 남성 수급자의 비율이 약간 더 높지만, 55% 내외를 유지하고 있음.
- 의료지원의 경우 약 50% 내외가 65세 이상으로 노인의 수급 비중이 상대적으로 매우 높게 나타남.
  - 이에 비해, 생계지원의 경우 노인의 비중이 18~24% 내외로 낮을 뿐만 아니라, 최근으로 올수록 노인 비중이 더욱 낮아지고 있는 추세임. 반면, 18~54세의 수급자 비중이 상대적으로 높게 나타남.
  - 노인의 경우 지속 빈곤에 시달릴지언정 생계지원 위기 사유에 해당하는 '긴급한 사유의 위기'는 중장년층에서 더 빈발한 결과로 추정됨.
    - 2016년 무연고 사망자는 1천 32명에 이르렀으며, 서울시복지재단이 서울시에서 발생한 총 162건의 고독사를 분석한 결과 남성이 85%, 50대가 35.8%에 이르는 것으로 나타남(경향신문 2017.6.27.; 연합뉴스 2017.7.1).

#### □ 위기사유별 수급자 분포

- 생계급여의 경우 지자체 조례와 지자체장 결정 등의 사유로 지원받은 비율이 40~50% 내외를 차지할 정도로 높게 나타남.
  - 이러한 결과는 의외로 현재 긴급복지지원법(2조)와 보건복지부 고시에 의한 위기 사유가 생계지원을 신청할 정도의 위기 상황을 포괄하지 못하고 있음을 시사
- 최근으로 올수록 생계지원이나 주거지원을 받을 만한 주요 위기 사유로 인한 수급자의 비중은 줄어드는 대신, 지자체 조례나 지자체장 결정, 그리고 보건복지부 고시 중 출소에 의한 수급자의 비중이 크게 증가하는 경향

---

주와 동일하게 간주한다 하더라도 큰 문제는 없을 것으로 추정된다.

□ 급여별 지원 횟수 및 금액

- 생계지원의 평균 지원 횟수는 3회 내외이며, 2015년에만 예외적으로 2.6회로 다소 낮았음.
- 생계지원의 평균 총액수는 2014년 약 200만원에서 2017년 약 147만원으로 상당 수준 감소한 것으로 나타남. 이는 생계지원 수급자 중 1인가구의 증가, 즉 평균 가구원수의 감소 결과
- 지원액수의 경우 지원건수가 폭증하기 이전인 2014년에 200만원으로 가장 높았으며, 2017년 147만원으로 가장 낮았음.
- 의료급여의 경우 통상 1회 지원이 원칙이며, 평균 지원액수는 120~160만원대임. 이 역시 2017년 가장 낮아 평균 125만원 수준이었음.

라. 긴급지원제도 사후 적정성 평가

□ 소득 기준

- 긴급지원 수급자의 90% 이상이 최저생계비 120% 혹은 기준중위소득 50% 이하의 소득을 가진 가구
- 2014년의 경우 3.2%, 2016년의 경우 2.8%, 2017년의 경우 2.1%의 가구만이 소득 적정성 기준을 초과
- 2014년의 경우 최저생계비의 120%를 초과하는 가구가 5.9%, 2015년의 경우 최저생계비 185%를 초과하는 가구가 10.1%, 2016년과 2017년의 경우 기준중위소득의 75%를 초과하는 가구가 각각 3.6%와 2.4%로, 적지 않은 가구가 적정성 기준을 초과함에도 불구하고 생계지원을 받은 것으로 나타남.
- 의료지원을 받은 사람 중에서는 대체로 4명 중 1명은 소득이 전무한 가구에 포함. 또한 2명 중 약 1명 정도는 최저생계비 50% 혹은 기준중위소득 20% 이하의 소득을 가진 가구에 속해 있었음. ‘중한 사고나 질병’으로 인해 예외적으로 큰 지출이 필요해서 의료지원을 받은 사람들 4명 중 3명은 극빈 상태에 놓여 있고, 90% 이상은 빈곤 상태에 놓여 있음.

#### □ 일반재산 기준

- 98~99%의 긴급지원 수급가구는 일반재산 적정성 기준 이하의 재산을 보유
- 농어촌에서 재산이 전무한 가구의 비율이 도시에 비해 약간 더 낮을 뿐 전반적인 분포상의 차이를 발견하기 어려움.

#### □ 금융재산 기준

- 일반재산과 달리 금융재산의 경우 기준을 초과하는 가구의 비율이 상대적으로 높게 나타남.
  - 2014년의 경우 300만원을 초과하는 가구의 비중은 9%이며, 2015년, 2016년, 2017년 500만원을 초과하는 가구의 비중은 각각 12.8%, 7.5%, 5.8%
- 가구규모별 금융재산 분포를 보면, 전체적으로 단독 가구의 금융재산 수준이 확연히 낮음을 알 수 있지만, 2인 이상 가구의 경우 그 차이가 두드러지지 않음.
  - 금융재산의 경우, 소득만큼 엄밀하게는 아니더라도 가구규모별로 차등을 둘 필요가 있음을 시사

#### □ 종합 검토

- 소득, 일반재산, 금융재산 기준 모두 지침상의 적정성 기준에 부합하는 가구의 비율은 최근으로 올수록 오히려 높아지는 추세
  - 기준을 초과하고도 긴급지원이 지급된 사유 중 가장 높은 비율을 차지하는 것은 금융재산 기준
- 긴급지원의 적정성 기준을 초과하고도 지원을 받은 가구가 상당수 존재한다는 것은, 일선에서 긴급복지지원제도가 긴급한 ‘위기상황’에 대응해 유연하고 융통성있게 적용되고 있다는 것을 반증하는 결과. 다른 한편, 위기가구의 제도 접근성을 높이고, 담당공무원의 부담을 덜어주는 차원에서 지속적으로 높은 수준의 기준 초과 수급자가 발생하는 기준은 완화 혹은 개선 필요

## 4. 긴급복지지원제도 문제점 및 개선방안

### 가. 긴급지원의 최근 쟁점

#### □ 긴급지원의 위상

- 최근 20여 년 동안 많은 복지제도들이 도입되고 정착되어 왔다고는 하지만 여전히 사회안전망은 성긴 수준이어서 최후의 안전망으로서 긴급복지지원제도의 역할이 점점 더 커질 수밖에 없는 상황

#### □ 최근 3~4년 동안 긴급지원 증가의 원인은 무엇인가? 일시적 현상인가 추세적 증가인가?

- 긴급복지지원제도는 다른 복지제도에 비해 예산이 매우 적게 드는데 비해—2017년 기준으로 복지부 소관 총예산의 0.21%에 불과—상대적 영향력이나 여론에 미치는 영향은 상당히 큰 제도
- 향후 긴급지원의 증가 추세는 어떠한 것인가? 돌발적인 상황이 발생하지 않는다 하더라도 긴급지원의 증가 요인은 존재
  - 첫째, 1인 독거가구의 증가와 가족 간 유대·부양의식의 급격한 쇠퇴는 고립된 가구의 위기 발생을 촉진시킬 가능성
  - 둘째, 사각지대 발굴 체계의 구축, 다양한 발굴 체계의 성과 확대의 결과로 긴급지원 신청이 증가
  - 셋째, 제도에 대한 공급자와 수요자 모두의 인지도 상승은 긴급지원 신청자 증가를 견인하는 핵심 요인 중 하나
  - 넷째, 새로운 위기사유의 추가와 지자체 재량권의 확대에 의해 유연하고 융통성 있는 제도 적용이 가능해졌다는 점도 향후 긴급지원 증가 가능성을 높이는 요인으로 지목
  - 마지막으로, 제도의 하방 경직성과 제도완화 압력, 예산 증가에 대한 사회적 압력 또한 만만치 않을 가능성

□ 최근 긴급지원의 현황과 추이에서 나타나는 주요 특성은 무엇인가?

- 첫째, 2006년 법 제정 당시 5년 간 한시법으로 도입되었으나 제도 시행과정에서 수급자가 줄어들기는커녕 확대되는 추세를 보임으로써 2009년 한시법 조항을 삭제하고 영구 법제화됨.
  - ‘제도의 자기 확장 경향’, 여전히 미비한 사회복지제도들, 그리고 가구와 개인의 위기 상황 노출 빈도의 확대 경향에 기인함.
- 둘째, 제도 도입 초기에는 의료지원이 전체 지원 건수와 예산의 80% 내외를 차지할 정도를 높은 비중을 차지하였으나, 제도의 안착 과정에서 의료지원 비중이 차츰 줄어들고 대신 생계지원의 비중이 증가하고 있는 추세
- 셋째, 긴급지원에 대한 정보 확산과 재량권 확대 과정에서 도덕적 해이(moral hazard)를 지적하는 목소리도 점차 늘어나는 추세

□ 일선 전달체계에서 긴급지원 관련 고충은 무엇인가?

- 긴급지원제도는 ‘긴급성’을 요하는 ‘단기’ 급여이기 때문에 한 번 수급하면 비교적 장기간 수급하게 되는 대부분의 복지급여와는 상당히 성격이 상이함.
  - 첫째, 긴급지원은 언제 어느 때 위기가구에 대한 신고 전화, 방문 상담 등이 있을지 몰라 상시 대기 상태에 있어야 함.
  - 둘째, 48시간 내에 현장 확인과 지원 결정을 수행해야 하기 때문에 업무가 집중될 경우 업무 강도가 매우 높을 수 있음.
  - 셋째, 대체로 한 달에 한 번 수급자들에게 동시에 급여가 제공되는 지속급여들과는 달리, 급여 제공 날짜가 수급자마다 다르기 때문에 급여 제공, 연장 결정 등이 일상적인 업무가 되어 업무 효율성이 상대적으로 낮음.
  - 넷째, 긴급지원은 신고접수, 상담, 현장확인, 급여결정 및 지원, 사후 확인 조사, 연장결정, 환수에 이르기까지 모든 긴급지원 업무를 대부분 1명의 긴급지원 담당자가 처리해야 함.
  - 마지막으로, 긴급지원의 대상자들은 대부분 저소득, 위기가구이기 때문에 지속급여들에 비해 관련 민원이 많을 뿐만 아니라, 과도하거나 위협적인 민

원에 대처해야 할 경우도 종종 발생하게 됨.

○ 이에 따라 일선 업무 과중과 담당자의 소진(burn-out), 과도한 민원 및 안전 문제가 심각함.

－ 긴급지원 담당자가 1년 내외로 교체되면서 전문성을 축적하기 어려움.

## 나. 위기사유 및 적정성 기준 개선 방안

### □ 위기사유의 합리화 및 기준 완화

○ 법률상 생계지원을 받아야 할 위기 사유에 대해 추가적으로 적시할 필요

－ 생계지원이 긴급지원에서 차지하는 비중과 위상이 점점 높아지고 있는 추세이지만, 생계지원 수급자 중 법 제2조의 1호의 위기 사유에 의해 생계지원을 받은 수급자의 비율은 극히 미미한 수준

－ 2017년 현재 생계지원 수급자 중 법 제2조 1호의 위기 사유에 의한 수급자 비중은 3.1%에 불과하며, 47.7%는 지자체 조례 등에 의해, 17.7%는 보건복지부 고시 중 출소 사유에 의해, 12.3%는 중한 사고나 질병에 의해, 11.2%는 주·부소득자의 실직에 의해 수급

－ ‘주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실’은 암묵적으로 가구 형태로는 2인 이상 가구를, 지원 대상으로는 피부양 여성이나 아동을 전제. 2017년 기준으로 생계지원을 받은 가구 중 1인 가구의 비율이 60.3%

－ 법률상 위기 사유에 현재 보건복지부장관 고시로 적시되어 있는 ‘주소득자(본인) 혹은 부소득자의 실직, 휴·폐업으로 인한 생계 곤란’ 사유 등을 법률상 위기 사유에 포함시키는 방안 검토 필요<sup>3)</sup>

○ 발생 원인 중심의 위기 사유 재정리

－ 현재의 위기 사유에는 위기 상황을 발생시킨 원인과 위기 상황 발생의 결과가 혼재. 이로 인해 일선에서의 혼란과 긴급지원의 기본 원칙과의 상충성

---

3) 단, 휴·폐업과 실직 등의 사유는 2018년 1월 개정안이 발표되었으므로 개정 가능성이 있다.

### 문제 제기

- 원인과 결과가 혼재되어 있으므로 인해 도덕적 해이가 발생하거나 긴급지원의 기본 원칙 중 하나인 ‘단기 지원 원칙’과의 상충성 제기

### □ 인도적 차원에서 외국인 적용 범주 확대

○ 긴급복지지원법에서도 2009년 법 개정을 통해 긴급지원 대상자로 외국인을 포함하면서 “국내에 체류하고 있는 외국인 중 대통령령으로 정하는 사람”(법 제5조의2)으로 제한

- ‘시급을 다투는 위기’에 대한 ‘단기적 대응’은 인도적 차원에서 영토 내 모든 ‘사람’에게 적용될 필요가 있다는 점에서 외국인의 범주에 대한 추가적 확대 검토
- 이러한 접근은 ‘모든 사람은 자유로운 존재로 태어났고, 똑같은 존엄과 권리를 가’지므로(제1조), ‘어떤 사람이 속한 곳’에 ‘상관없이 그곳의 정치적 지위나 사법관할권 상의 지위 혹은 국제적 지위를 근거로 사람을 구분해서는 안된다’는 UN의 세계인권선언(1948.12.10.)의 정신과 맥을 같이 함.
  - 특히, 한국은 난민보호에 관한 주요 국제 문서인 「난민의 지위에 관한 국제협약(1951)」과 「난민의 지위에 관한 의정서(1967)」에 가입하여 난민 보호의 국제적 기준을 따르고 있어 긴급지원의 외국인 범주 확대는 세계 인권보호의 책무를 실현하는 데에 기여한다고 볼 수 있음.

○ 첫째, ‘본인의 귀책사유 없이’라는 전제 조항을 삭제하는 방안, 둘째, ‘중한 부상, 질병, 임신, 출산 등으로 치료나 수술이 필요한 경우’라면 내·외국인을 불문하고 긴급 의료지원과 출산비지원의 대상에 포함. 셋째, 외국인으로서 ‘국내에서 사망하였으나 장례비용을 지불하기 어려운 경우’는 장제비 지원의 대상으로 포함하는 방안<sup>4)</sup>

4) 내국인이 국외에서 사망하는 등 위기 상황에 처한 경우 지원하는 방안 또한 고려할 수 있으나 이는 외교부 등 관련 정부기관의 정책 영역으로 간주할 수 있으므로 이 연구의 범위를 벗어난다고 할 수 있다. 동일한 선상에서 외국인이 국내에서 사망하는 등 위기 상황에 처한 경우 지원하는 주체가 해당 국가의 국내 소재 외교공관의 관할 사안으로 간주할 수 있지만, 관련 조치가 미흡한 경우 인도적 차원에서 최소한의 지원이 필요할 수 있다.

#### 다. 적정성 기준 합리화 및 완화

##### □ 일반재산 기준 합리화 및 완화

- 긴급지원 담당공무원 심층면접에서 현재의 적정성 기준 중 소득과 일반재산 기준은 비교적 적정하다고 보는 의견이 대다수인 반면, 금융재산 기준은 다소 낮다는 의견이 많음.
- 첫째, 긴급지원의 소득 기준인 기준 중위소득의 75% 내외에 해당하는 가구의 주거용 재산 혹은 일반재산 수준으로 인상하는 방안, 둘째, 2009년 이후 최근 7년간 주택공시가격 상승률(공동주택과 단독주택)을 반영하는 방안, 셋째, 지가변동률 및 표준지공시지가 상승률을 반영하는 방안

##### □ 금융재산 기준 합리화 및 완화

- 소득과 일반재산 기준은 적정성 기준을 충족하지만 금융재산 기준만 적정성 기준을 초과하는—그럼에도 불구하고 이는 절대적인 기준이 아니므로 긴급지원을 수급한—수급자가 5.0~6.8%에 달함.
- 첫째, 가구규모별로 금융재산 기준을 차등화하는 방안
- 둘째, 급여 유형별로 금융재산 기준을 차등화하는 방안
  - 의료급여의 경우 생계급여보다 좀 더 금융재산 상향의 필요성이 인정되는 경향
- 셋째, 금융재산 기준의 상향 조정 대신 혹은 이와는 별도로 금융재산에서 공제되는 생활준비금 등을 상향 조정함으로써 실질적으로 금융재산을 올리는 효과
- 마지막으로, 현재 금융재산에 포함되어 산정되고 있는 연금저축, 연금보험, 보험증권 등은 금융재산에서 제외하는 방안

##### □ 적정성 기준 개선에 따른 추가 소요 예산 추계

- 사회보장정보원의 행복e음 긴급지원 원자료, 한국보건사회연구원·한국통계진흥원이 2017년 조사한 「2015년 국민생활실태조사」 원자료, 그리고 통

계청([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)) 인구 및 가구 추계 자료 등을 활용해 표준지 공시지가 상승률을 반영한 일반재산 기준 상향조정안과 가구규모에 따른 금융재산 기준 차등 상향조정안에 따른 추가 수급자 수와 소요 예산을 추정함.

- 추계 결과, 생계지원의 경우, 기초보장 수급을 받지 아니하는 가구 중 실제 소득이 기준중위소득의 75% 이하이면서, 가구의 일반재산이 지역별 기준 이하이고, 금융재산 합산액이 500만 원 이하인 가구가 약 213만 가구로 추정
  - 의료지원의 경우, 동일한 소득과 재산 기준이하이면서 기초보장 수급자를 포함한 인구 규모로서 약 495만 명으로 추산
  - 주거급여의 경우, 생계급여와 다른 기준은 동일하되 금융재산이 700만 원 이하인 가구 수로서 약 223만 가구로 산정
- 추산된 잠재적 수급자 규모 대비 실제 수급규모의 비율로 계산된 생계지원 2.755%, 의료지원 0.641%, 주거지원 0.185% 등의 수급률을 적용한 결과,
  - 소득기준과 금융재산 기준은 현재 기준을 유지하되, 일반재산 기준을 대도시 18,753만원, 중소도시 11,808만원, 농어촌 10,071만원으로 완화할 경우, 추가 잠재 수급가구(인구) 규모는 생계지원 약 42만가구, 의료지원 약 108만명, 주거지원 약 43만가구로 추정
  - 소득기준은 현행 수준을 유지하되, 일반재산 기준을 대도시 15,000만원, 중소도시 10,000만원, 농어촌 9,000만원으로 완화할 경우, 추가 잠재 수급 가구(인구) 규모는 생계지원 약 28만 가구, 의료지원 약 48만 명, 주거지원 약 30만 가구로 추산
- 추산 결과에 실제 수급률을 곱하여 산출한 최종적인 대안 1(일반재산기준만 인상)의 최종 수급자 규모(건수)는 약 115백건, 대안 2의 최종 수급자 규모는 약 75백건으로 추정
- 평균 가구(인구)당 지원액과 인상률을 고려하여 추계된 추가 소요예산 규모를 3년 평균 지원액을 기준으로 살펴보면, 일반재산기준만 비교적 큰 폭으로 인상하는 대안 1의 경우 약 160억의 예산이, 일반재산의 경우 약 1,500만원 내외로 기준을 인상하고, 금융재산기준을 700만원으로 동시에 상향조정하는 대안

2의 경우 약 104억의 예산이 추가로 소요되는 것으로 추계

#### 라. 급여의 내용 및 체계 합리화 방안

##### □ 급여 수준 설정 기준 마련

- 긴급복지지원의 생계비는 당초 최저생계비의 70%로 정할 것을 제안되었으며, 제도 성립과정에서 이보다 다소 낮아진 60%로 설정
- 긴급지원제도의 원리와 취지상 긴급한 필요와 욕구에 부합하는 비용을 단기간 제공하는 목적을 감안한다면 긴급 생계지원 급여액은 국민기초생활보장제도 생계급여 상한액보다 약간 낮게 설정되는 것이 타당
  - 최저생계비에 준하는 현재의 기준은 기준중위소득의 약 40%(의료급여 기준)이며, 이 기준의 60~70%는 기준중위소득의 24%~28% 수준
  - 긴급 생계지원의 상향조정 방식은 기준중위소득에 연동됨이 타당

##### □ 긴급 의료지원에 대한 심사 강화

- 급여진료 부분에 있어서도 그 중대성, 시급성을 판단함에 있어 전문적인 적정성 심사 필요
  - 의료비에 대한 전문적 적정성 심사를 통해 부적정 의료비를 청구하는 의료기관에 대해 적정 심사를 통해 합리적 의료제공을 유도할 수 있도록 의료비 심사를 강화할 필요
- 동일상병 재발로 인한 처치가 필요함에도 불구하고 동일상병 기지원자 제외로 인해 의료적 필요성이 인정되는 치료에 대해서 긴급의료에서 지원하는 것이 바람직할 것으로 판단

#### 마. 행정체계 및 전담 인력 개선 방안

##### □ 일선 긴급지원 담당공무원의 전문성 강화

- 긴급복지지원제도는 상담의 경험과 노하우, 다른 복지제도에 대한 정보와 지

식 등 총체적인 사회복지적 전문성을 가장 필요로 하는 업무 중 하나

- 긴급지원 담당공무원 심층면접 대상자 중에는 행정직 공무원으로 입사한 지 몇 년 안 된 담당공무원도 있었음.
- 하지만 과중한 업무, 민원 등으로 인해 스트레스가 많은 업무라는 인식이 존재하여 사회복지 경력직의 기피 일순위 업무 중 하나. 또한 지자체에 따라 편차가 존재하지만, 대체로 1년 내외를 주기로 담당자가 교체됨으로써 업무 노하우가 쌓이기도 전에 새로운 인력으로 대체됨으로써 효율적이고 효과적인 업무 수행을 더욱 어렵게 하고 있음.

- 긴급지원 담당공무원의 경우 타업무 겸직을 최소화하여 전담인력을 배치하고, 전문화된 인력의 교체주기를 최소 2년 이상으로 설정
- 긴급복지 담당공무원과 관계자에 대한 주기적인 교육의 필요성
- 긴급지원 담당공무원에 대한 주기적인 교육과 더불어 전담공무원 평가대회, 포상 등과 같은 평가 및 유인 시스템이 필요
- 지자체 합동 평가에서 긴급복지 담당자로 경력직 담당공무원 배치, 평균 2년 이상 긴급지원 업무 담당, 유인 장치 마련 등을 평가 대상 항목으로 넣도록 함.
- 업무평정에서 가점 부여, 수당 신설 등

#### □ 긴급지원 담당공무원의 소진 방지와 안전 강화

- 긴급복지지원제도는 어떤 다른 복지제도보다 일선 담당공무원과 수요자와의 접촉면이 넓은 제도임. 특히, 극단적 위기에 처한 개인과 가구를 대상으로 한 제도이다 보니 그만큼 부담과 스트레스가 많은 업무
  - 전담공무원 심층면담에서도, 업무 과중, 민원과 현장 확인 등 업무 스트레스 등으로 대부분의 긴급지원 담당자가 업무 담당 1년 내외에 소진(burn-out)되어 다른 업무로의 전환을 희망한다고 진술
- 감정노동에 따른 스트레스와 burn-out 예방 프로그램 마련 필요 → 사회복지직을 상담하고 지지해주는 전문 상담사 필요

## 바. 다른 제도와와의 관계 정립 방안

### □ 재난적 의료비 등 의료지원과의 관계 정리

- 어느 한 가지 지원제도로 감당하기 어려운 과도한 의료비에 대해서는 긴급복지 의료지원과 재난적 의료비 지원제도가 중복 적용될 수 있는 방안도 모색해 볼 수 있음.
- 긴급의료비지원과 재난적 의료비 지원 사업은 사후급여라는 점, 비급여까지를 포함하여 지원한다는 공통점이 있으나, 지급범위와 지급시기에는 큰 차이
  - 긴급복지 의료지원은 1회 최대 300만원까지 의료비에 대해 퇴원 전 신청하여 바로 지원 가능. 재난적 의료비 지원사업은 최대 2000만원까지 발생한 의료비의 50%에 대해 퇴원 후 180일 이내 신청하여 지원받을 수 있으나, 사후지원으로 당장의 위기상황 해결에 있어 한계
  - 이 두 가지 의료지원제도의 중복 적용을 위해서는 두 제도 설계의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 검토되어야 하며 특히 각 제도별 선정기준, 지급범위, 지급시기 등을 고려하여 우선 몇 가지 방안이 검토될 수 있음.
- 첫째, 발생한 의료비 중 긴급복지 의료 지원을 선적용하고 나머지 의료비에 대해 재난적 의료비 지원을 적용하는 방안
  - 시군구에서 이루어지고 있는 긴급복지지원과 국민건강보험공단에서 운영하고 있는 재난적 의료비 지원시스템이 연계되어 있지 않다는 점과 긴급의료 지원이 기본공제처럼 작동하여 제도의 취지를 훼손하는 문제가 발생 소지
- 둘째, 긴급복지지원 대상자<sup>5)</sup> 중 일정 이상의 의료비가 발생한 경우, 긴급의료 지원과 재난적 의료비 지원을 함께 지원하는 것으로 중복적용 의료비 기준은 600~800만원을 초과하는 경우로 제한
- 저소득층에 대한 과도한 의료비 부담 완화를 위한 의료비 지원 중복적용은 저 소득층의 의료안전망 강화의 좋은 도구이기도 하지만 본인부담이 없는 경우 일부 도덕적 해이도 발생할 수 있기 때문에 이를 구체화시키기 위해서는 보다

5) 적용대상은 양 제도의 선정기준에 모두 부합되는 소득 기준선인 중위소득 75% 이하

## 면밀한 제도 설계가 필요

### □ 타 의료지원제도와 관계 정립 방안

- 긴급의료비지원의 요양급여 본인부담금 우선 지원은 본인부담상한제와 현 정부의 보장성 강화 계획과 연동하여 설계
- 건강보험 급여 확대와 긴급 상황에서의 의료비 지원 측면에서 중장기적으로는 긴급의료지원과 본인부담상한제의 연계가 필요
- 긴급복지 의료지원과 재난적 의료비 지원제도 설계의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 제도별 선정기준, 지급범위, 지급시기 등 제도 간 역할도 고려

### □ 재난구호제도와 관계 설정

- 국가적 혹은 국지적 재난과 사고에 대해 긴급지원제도가 어느 정도 개입하는 것이 타당한지에 대한 가이드라인은 설정 필요
  - 첫째, 긴급지원이 선제적으로 대응하는 것보다는 발생한 재난의 규모와 성격에 따라 필요시 보건복지부 차원이나 지자체장 차원에서의 특별 고시 등을 통해 지원이 이루어지는 것이 적절
  - 둘째, 메르스 사태와 같이 유일무이한 위험은 예외적이지만, 태풍, 지진, 풍수해 등의 자연재해와 화재·폭발사고·대형교통사고·환경오염사고 등 일정 규모 이상의 피해를 유발한 사고 등에 대해서는 별도의 제도, 즉 재난 및 안전관리기본법<sup>6)</sup>과 지원체계가 존재하는 만큼 긴급지원의 역할은 이차적이고 잔여적인 데 머물러야 함.

### □ 출소자 지원사업·제도와 연계 방안

6) 재난 및 안전관리기본법(법률 제9932호, 2010.1.18., 타법개정) 제3조(정의)에 의하면 재난은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일(海溢)·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 감염병 확산 등으로 인한 피해 등을 포함한다(국가법령정보센터, [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)).

○ 2014년에서 2018년 사이 긴급복지지원제도에서 일어난 가장 큰 변화 중 하나는 긴급지원 신청자 중 출소자의 비율이 크게 증가했다는 점

– 출소 후 가족의 품으로 돌아가기도 어렵고, 당장 일자리나 거소를 구하기도 어려운 출소자가 다시금 경제적·사회적으로 재기할 발판을 마련할 수 있도록 지원함으로써 출소자의 사회통합을 돕고 재범을 방지한다는 차원에서 보면 출소자의 긴급지원 수급은 오히려 사회적 비용을 줄이는 결과

• 출소자의 재범률은 20%를 넘고, 특히 2016년에는 24.8%

– 하지만 긴급지원 예산이 제한되어 있는 상황에서, 출소 사유로 인한 긴급지원 신청자가 폭증하고 있는 지역에서는 이로 인해 다른 위기 사유로 인한 신청자의 수급이 제한될 우려

• 출소자 증가로 인한 또 다른 어려움은 긴급지원 담당자의 신변상의 위협감과 과도한 민원

○ 첫째, 법무부, 특히 갱생보호를 담당하는 한국법무보호복지공단과의 연계 방안 모색

– 출소자 등의 사회복귀와 사회통합을 촉진할 일차적 의무는 법무부에 있다고 볼 수 있고, 한국법무보호복지공단이 이러한 업무를 담당할 목적으로 운영됨.

– 공단의 사업 중 특히 생활지원사업은 긴급지원의 생계지원 및 주거지원 사업 등과 상당히 중첩되는 부분이 존재하지만, 주요 사업인 숙식제공과 주거지원의 이용 수준이 실효성을 가지기 어려움.

• 게다가 예산 또한 사업비, 조직이 미비함.

– 법무보호복지공단의 역할과 기능을 강화하기 위해 출소자에 대한 지원에 있어 단기적인 생계지원, 주거지원 등 일상적인 생활에 필요한 금전적·물리적 지원은 법무보호복지공단에게 맡기고, 긴급한 의료지원이 필요한 경우에 한해 긴급지원에서 맡는 방식으로 역할을 재정립하는 방안을 검토할 필요

○ 둘째, 국민기초생활보장제도의 사전신청제 마련 및 활성화 필요

– 재소자 중에서 장기적인 빈곤과 생활상의 어려움에 놓일 가능성이 높은 이들은 장기적이고 안정적인 제도적 보호를 필요로 한다는 점에서 출소 전 상

담을 통해 국민기초생활보장제도를 사전 신청하고, 출소 후 바로 급여를 수급받을 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요

- 이를 위해 법무부, 복지부, 법무보호복지공단, 일선 국민기초생활보장제도 통합조사팀의 유기적 협력이 필요하며, 구체적인 협조 방안과 절차를 마련하는 작업이 선행되어야 함.

#### 사. 긴급지원 인프라 강화 방안

□ 보건복지백서, 통계연보 등에 제공되는 긴급지원의 ‘건수’ 계산 방식 정비

- 1개월 수급을 1건, 3개월 수급을 3건으로 봄으로써 행정자료에 대한 오해를 불러일으킬 소지가 있음. 평균 수급기간이 늘어나면 지원건수가 증가한 것으로 나타나는데 이것은 보기에 따라 맞는 것일 수도 틀린 것일 수도 있음

□ 긴급지원 관련 행복e음 데이터 정비 및 개선

- 기초보장 수급 관련 변수 → 2015년 맞춤형 복지로 전환하면서 변수 정비가 제대로 이루어지지 않아 분석이 불가능
  - 연계관련 변수(공적 제도, 민간 자원과의 연계) → 최근 많은 누락이 나타나 거의 분석이 불가능함
- 긴급지원제도는 매우 역동적으로 변화하는 제도이기 때문에 이러한 변화에 맞추고 주기적인 오류 수정과 정보 업그레이드가 필요

□ 제도 평가 및 환류의 체계화

- 중앙정부 차원에서 주기적인 사후 모니터링을 실시할 필요
  - 사후 모니터링의 결과를 바탕으로 긴급복지지원제도의 성과를 평가할 수 있을 뿐만 아니라, 공적·사적 연계체계를 어떻게 구축할 것인가에 대한 피드백을 얻을 수 있을 것
- 첫째, 주기적인 만족도 및 효과평가 조사를 정례화할 필요

- 2011년에는 긴급지원 담당공무원과 수급받았던 사람을 대상으로 만족도와 효과 평가가 이루어진 바 있다. 이는 제도의 실질적인 효과성을 평가하고, 제도의 개선 방향과 대안을 제시하는 중요한 근거자료로 활용
- 둘째, 평가조사와는 별도로 이미 데이터베이스화되어 있는 행복e음 데이터를 활용한 평가도 주기적으로 수행 필요
- 이를 위해서는 앞서 언급한 바와 같이, 데이터베이스의 정교성과 엄밀성 등이 고도화되어야 할 뿐만 아니라, 체계적인 평가틀(framework)도 구축

## 5. 결론 및 정책적 제언

- 긴급복지지원제도는 예산의 규모, 전담 인력, 사회복지제도 내에서의 위상 등을 감안할 때 매우 잔여적인(marginal) 제도이지만, 언론이나 대중이 인식하는 위상은 그보다 훨씬 더 큼.
- 이 시점에서 중장기적으로 긴급지원의 개입 영역을 어디까지로 설정할 것인지에 대한 진지한 고민이 필요
- 긴급지원제도는 애초 본연의 목적과 취지를 가진 다른 복지제도들, 예컨대 국민기초생활보장제도, 재난구호제도, 갱생보호제도, 재난적 의료비 등 저소득층 의료지원사업의 일차적 역할에도 불구하고 보호의 사각지대에 놓여 있어 위기 상황이 초래되었거나, 시급을 다투는 위기에 대응하여 긴급한 지원을 제공하려는 목적으로 설립된 제도임.
- 긴급지원제도의 자기 확장성과 다른 제도들의 역할 미비가 맞물리면서 때로 다른 제도들의 일차적 역할을 대신하게 되는 상황이 적지 않으므로 다른 제도나 사업들과의 관계 설정도 좀 더 명확히 할 필요가 있음.

\*주요용어: 긴급복지, 성과평가, 제도개선

# 제 1 장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

제3절 기존 연구동향



## 제1절 연구 필요성 및 목적

2006년 긴급복지지원제도가 도입된 이래 제도에 대한 평가와 대안 모색 연구가 비정기적으로 있어 왔다.<sup>7)</sup> 이는 긴급복지지원제도<sup>8)</sup>가 ‘위기가정에 대한 사회안전망’으로서 현 사회·경제적 상황에 대응하여 본연의 기능과 역할을 수행하고 있는지에 대한 주기적·체계적인 평가가 필요하다는 공감대에 기초한 것이다. 2014년 마지막으로 평가보고서가 발간된 이래 4년이 지난 시점에서 지금까지 긴급지원제도의 성과를 평가하고 제도 개선 대안을 도출할 필요성이 제기되고 있다.

특히, 최근 긴급복지지원 건수의 급등 원인을 파악하고 이에 대한 대응책을 마련할 필요가 있다. 긴급복지지원 건수는 2012년 약 3만9천 건에서 2016년 약 22만 3천 건으로, 동 기간 동안 총 지원금액은 389억에서 1,213억으로 급증한 것으로 나타났다. 이는 실제 위급상황 발생의 증가, 위기사유 완화와 소득재산 등 적정성 기준 상향조정, 지자체 자율성 증가, 급여 종류 및 수급기간 증가 등 다양한 요인들에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이며, 긴급지원에 관한 행복e음 원자료 분석 등을 통해 구체적이고 실증적으로 원인을 파악할 필요가 있다.

여기에 더해, 전통적인 위기사유 이외의 새로운 사회적 위협으로 인한 위기의 빈발에 대한 대응도 요구된다. 기존의 긴급복지지원을 필요로 하는 위기 사유는 가구주 사망이나 가출, 가정해체, 가족 내 위급한 질환자의 발생, 유기나 학대 발생, 화재 등으로 인한 거주지 계속 거부 곤란 사유 발생 등이었다. 하지만 최근 2014년 세월호 참사 피

7) 도입에 관한 연구를 제외할 때 지금까지 세 번의 공식적인 평가보고서가 대략 3~4년 주기로 출간되었다. 긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안(정원오·김진우·신영석, '08.11), 긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안 연구(김진우·정원오·이용재·윤민석 '11.10), 긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안 연구(여유진·김미곤·황도경·정재훈·김기태·김성아 '14.11).

8) 본 제도는 법률상 「긴급복지지원법」으로 공포되었고, 「보건복지백서」, 「보건복지통계연보」 등 정부 공식문서에서 긴급복지지원제도로 명시되어 있으나, 사업의 시행을 위한 지침서는 「긴급지원사업」으로 발행되고 있으며 일선 담당공무원 역시 ‘긴급지원’이라는 명칭을 통상적으로 사용하고 있다. 이러한 혼용으로 인해 본 보고서에서도 두 명칭을 맥락에 따라 혼용해서 사용하고자 한다.

해가족, 2015년 메르스 격리가구, 2016년과 2017년 경주·포항 지진 이재민, 대형화재사고로 인한 피해자와 가족 등과 같이 예측할 수 없는 대형 재난과 사고로 인한 긴급복지지원 필요성도 증가하고 있는 실정이다. 이와 더불어, 국민기초생활보장제도, 재난적 의료비 지원사업, 재해구호사업, 출소자 지원사업, 가정폭력 및 성폭력 피해자 보호사업 등 유관 제도 또는 사업 간의 관계를 좀 더 명확히 재정립할 필요성도 제기되고 있다.

이에 본 연구는 최근 4년간(2014~2017년) 긴급복지지원 제도의 운영 실태 및 성과평가를 통해 문제점을 파악하고, 이에 기반하여 긴급복지지원제도의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 개선 방안을 마련하며, 중장기 발전방향을 모색하는 데 그 목적이 있다. 좀 더 구체적으로 연구의 목적은 다음의 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 최근 3~4년 동안 긴급복지지원 건수와 예산 급등의 원인을 규명하고자 한다. 이를 통해 이러한 증가가 일시적 현상인가 혹은 향후 추세적 증가의 한 계기인가를 추정할 것이다. 둘째, 긴급복지지원의 급여별 수요와 구성은 어떻게 변화하고 있으며 이러한 변화는 무엇을 의미하는지를 밝히고자 한다. 급여종류별, 수급자 특성별, 위기사유별 긴급지원의 수급 추이와 구성 변화를 살펴볼 것이다. 셋째, 저소득층 의료지원사업, 재해구호사업, 갱생보호사업 등 유관사업과 긴급지원사업 간의 관계는 어떻게 정립해 나가는 것이 바람직한 방향인지를 탐색적 수준에서 검토해보고자 한다. 마지막으로, 일선 전달체계, 긴급지원 데이터베이스 등 긴급지원 관련 인프라의 개선을 통해 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 방안을 논구하고자 한다.

## 제2절 연구내용 및 방법

### 1. 연구내용

본 보고서는 모두 다섯 개의 장으로 구성되어 있다.

먼저, 1장(서론)에서는 본 연구의 필요성과 목적, 그리고 연구의 주요 내용과 연구방법을 제시하고, 긴급지원제도 평가와 개선방안에 관한 기존 연구들의 주요 내용들을 개관하는데 할애되었다.

제2장(긴급지원제도의 연혁 및 현황)에서는 긴급복지지원제도의 도입 배경과 그 동안의 연혁을 통해 제도의 변천사를 개관하였다. 특히, 2014년 이후 긴급지원사업의 원칙, 위기사유, 급여 내용, 사후 적정성 기준, 사각지대 발굴 및 연계지원 체계 등의 변화를 살펴보고, 2018년 기준으로 긴급복지지원제도의 운용 체계, 위기사유, 지원 내용, 사후 적정성 평가 및 환수, 연도별 지원 건수와 예산 규모 등을 기술함으로써 그 동안의 제도 변화와 현황을 일목요연하게 정리하고자 하였다.

제3장(긴급복지지원제도의 성과평가)에서는 행복e음 원자료를 활용하여 최근 4년간, 즉 2014년부터 2017년까지 긴급지원의 사업 성과와 문제점을 분석하는데 활용되었다. 주요 분석 내용으로는 긴급지원 수급자 및 탈락자 추이, 수급자(신청자)의 성, 연령, 가구규모, 거주지역 등의 특성, 긴급지원 신청의 사유(위기사유), 긴급지원 급여 종류별 수급 추이, 급여별 지원 횟수와 평균 지원 금액, 수급가구의 소득, 총재산, 금융재산 수준 등이다.

제4장(긴급복지지원제도의 문제점 및 개선방안)에서는 1장에서 3장까지의 논의와 분석 결과를 토대로 긴급지원 사업의 최근 쟁점을 정리하고 개선 방향을 제시하고자 하였다. 먼저, 긴급지원을 둘러싼 논의에서의 주요 쟁점 사항으로 최근 긴급지원 급증의 원인파향 추이, 최근 긴급지원의 현황과 추이에서 나타나는 주요 특징, 일선 전달체계의 고충 등을 꼽았다. 이후 위기사유 및 적정성 기준 개선 방안, 급여 내용 및 체계 합리화 방안, 행정체계 및 전담 인력 개선방안, 다른 제도와와의 관계 정립 방안, 긴급지원 인프라 강화방안 등으로 구분하여 긴급지원 사업의 효율성 및 효과성 제고를 위한 구체적인 개선 방안과 대안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구방법

본 연구를 위해서 국내외 문헌 검토, 원자료와 2차 자료 분석, 긴급지원 담당 공무원에 대한 심층 면접조사(FGI: Focus Group Interview) 등의 방법이 활용되었다.

먼저, 긴급지원 관련 기존 국내외 문헌, 관련 통계자료 등이 검토되었다. 긴급복지지원제도의 내용, 연혁, 운영실태, 문제점 등을 분석하기 위해, 제도 도입과 평가 관련 연구들(노대명 등, 2005; 정원오 등, 2008; 김진우 등, 2011; 여유진 등, 2014), 각년도의 「긴급지원사업안내」, 「보건복지백서」, 「보건복지통계연보」, 법제처 법령정보센터

의 긴급복지지원법 연혁, 긴급지원 관련 보도자료, 언론보도 등 다양한 자료가 활용되었다. 또한 외국 사례로 일본의 재난구호제도와 긴급지원제도 간의 관계와 역할 분담 등에 대한 자료들은 부록에 정리되어 있다.

둘째, 긴급복지지원사업 평가를 위해 사회보장정보원의 협조를 얻어 행복e음의 긴급복지지원 관련 원자료를 활용하여 분석을 실시하였다. 원자료는 2014년부터 2017년까지 4개년도 긴급복지지원 신청자의 기본적인 인적 사항, 소득과 재산 상태, 위기사유와 탈락사유, 급여 내역 및 급여액, 수급기간 등의 정보를 포함하고 있다. 데이터의 주요 내용은 아래 표와 같다. 변수에 따라 응답오류, 결측치(missing)가 3~4% 정도 포함되어 있으며, 분석의 단위가 다르기 때문에 결과치가 백서나 통계연보 상 수치와 일치하지 않음에 유의할 필요가 있다. 또한 신고 관련 파일은 가구 단위(1~4번 파일), 지원내역 관련 파일(11~14번 파일)은 지원 건수(회차) 단위로 구성되어 있으며, 이들 파일을 신청 ID로 통합하더라도 정확하게 일치하지 않을 수 있다는 점도 감안해야 한다.

〈표 1-1〉 긴급지원 관련 행복e음 데이터 주요 내용(2014~2017년)

데이터	단위	표본크기	주요변수
1.WEMGTB0120_긴급복지신고(2014)	가구	302,336	신고자, 수급자 특성 위기사유 지원결정(적정, 부적정)
2.WEMGTB0120_긴급복지신고(2015)			
3.WEMGTB0120_긴급복지신고(2016)			
4.WEMGTB0120_긴급복지신고(2017)			
5.WEMGTB0130_긴급복지타지원	가구	95,927	타지원연계
6.WEMGTB0140_긴급복지위기발생사유	가구	303,073	위기발생 사유
7.WEMGTB0150_긴급복지지원불가내역	가구	302,739	부적정 사유
9.WEMGTB0180_긴급복지사후조사	가구	434,290	실소득금액, 총재산금액
10.WEMGTB0190_긴급복지적정성심사			
11.WEMGTB0200_긴급복지지원결정내역	건	817,501	지원회차수, 지원금액, 지원시작일자
12.WEMGTB0210_긴급복지지원내역(2014-2015)	건	739,402	지원회차수
13.WEMGTB0210_긴급복지지원내역(2016-2017)			
15.WEMGTB0240_긴급복지환수내역	가구	1,891	

주: 연도별 응답오류 제외한 유효값 활용. 2018년 자료가 건수 기준 대강 3~4% 정도 포함

셋째, 긴급복지지원의 운영 현황과 문제점, 개선 방안에 대한 현장의 생생한 목소리를 보고서에 담기 위하여 지자체 긴급지원 담당공무원에 대한 심층면접(Focus Group Interview)을 실시하였다. 면접은 총 다섯 차례에 걸쳐 이루어졌다. 제주특별자치도, 광주광역시, 경상북도, 충청남도의 긴급지원 담당 공무원을 대상으로 심층면접이 이루어졌으며, 마지막 5차 심층면접은 본원의 기초보장 모니터링포럼 형식으로 전 지역의 긴급지원 담당 공무원 15인 내외를 대상으로 이루어졌다.

〈표 1-2〉 긴급지원 담당 공무원 심층면접 지역 및 일시

지역	참여지역	일시 및 장소
제주특별자치도	제주시, 서귀포시	2018.4. 3.(화) 제주도청
광주광역시	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구	2018.4.11.(수) 광주시청
경상북도	경주시, 포항시	2018.4.17.(화) 경주시청
충청남도	충청남도, 보령시, 예산군, 홍성군	2018.4.18.(수) 충남도청
전지역 <sup>1)</sup>	전지역	2018.7.18.(수) 본원 사회조사센터(서울)

주 1) 이 행사는 한국보건사회연구원의 일반사업으로 진행되고 있는 『기초보장 모니터링 포럼』의 일환으로 진행되었음.

마지막으로, 담당공무원 심층면접과 별도로 최근 부각되고 있는 긴급지원 신청자 중 출소자 급증과 관련하여 출소자의 사회적 복귀와 통합을 지원하는 한국법무보호복지공단 관계자에 대한 면접조사도 진행되었다. 면담을 통해 최근 출소자 긴급지원 수급 급증에 따른 원인 및 현황 파악, 대응책 논의 등이 이루어졌다.

### 제3절 기존 연구동향

긴급과 관련된 국내 연구로는 긴급복지지원제도 도입에 대한 연구(노대명 등, 2005; 신영아, 2010), 긴급복지지원제도 성과 평가와 제도 개선에 관한 연구(정원오 등, 2008; 윤석진, 2010; 김진우 등, 2011; 김진우, 2012; 여유진 등, 2014) 등으로 소수에 불과하다.(주요 결과는 표 1-3 참조)

긴급복지지원제도는 국민기초생활보장제도나 여타의 복지제도에 비해 소수의 위기 가구만을 대상으로 한다는 점에서 학술적·정책적 관심이 상대적으로 적었던 것이 사실이다. 특정 사건이 발생할 때 급격하게 사회적 이슈로 언론매체를 중심으로 부각되

었다가 이후 급격히 관심도가 떨어지기를 반복하면서 지속적인 학문적·정책적 뒷받침이 부족하였다. 그러나 아래 표에 제시된 세 보고서를 토대로 긴급복지지원제도가 도입·개선되었음을 감안할 때, 이 보고서의 중요성을 간과할 수 없다. 특히, 2005년 2월 긴급복지지원제도 T/F팀이 구성되었고 사회복지전달체계 개선방안의 일환으로 관련 법령 제정이 결정되면서, 노대명 등(2005)의 연구를 토대로 2005. 12. 23. 긴급복지지원법을 제정·공포하였다. 정원오 등(2008)의 연구결과를 토대로, 긴급복지지원제도의 총재산 기준 및 금융재산 기준 완화, 교육지원 신설, 외국인지원특례규정마련, 지원기간 연장 등 제도 개선이 이루어졌다. 2012년에는 김진우 등(2011)의 연구를 토대로, 위기 사유 범위 추가, 금융재산 기준 추가 완화, 긴급의료지원 제도 개편 등이 이루어졌다. 가장 최근에는 2014년과 2015년에 걸쳐, 여유진 등(2014)의 연구 등을 토대로 위기 사유 범위 완화, 지자체 재량권 확대, 지원기간 연장 등의 제도 개선이 이루어진 바 있다.

이와 같이, 비록 긴급복지지원제도에 대한 연구는 소수이지만, 이 연구들을 토대로 제도가 결정적으로 입안·개선되었음을 감안할 때, 본 연구도 이러한 연구의 연장선상에서 이루어져야 할 것으로 보인다.

〈표 1-3〉 기존 연구 내용 비교

구분	노대명 등(2005)	정원오 등(2008)	김진우 등(2011)	여유진 등(2014)
목적	제도 도입 필요성 및 설계	제도 성과·한계점 분석 및 개선방안 도출		
연구방법	해외사례 검토, 실증분석, 실무자 및 전문가 간담회	제도 시행과정 및 역사적 맥락 분석, 해외사례 검토, 실증분석, 실무자 심층면접	제도 변화과정 분석, 해외사례 검토, 실증분석, 수혜자 심층인터뷰	제도 변화과정 분석, 해외사례 검토, 실증분석, 실무자 심층인터뷰
해외사례	영국(사회기금), 미국(저소득층 광열비부조제도, 포괄적 지역사회프로그램, 노인을 위한 지역사회보호 프로그램, 긴급식품구호프로그램), 일본(민생위원회제도, 요보호아동대책 지역협의회), 프랑스(긴급지원기금), 호주(위기지원금, 특별지원금, 퀸즈랜드 아동학대대처팀), 캐나다(사회부조)	영국(사회기금), 호주(위기지원금, 특별지원금), 의료지원(미국, 독일, 네덜란드)	영국(사회기금 중 위기대부), 호주(위기지원금, 특별지원금)	영국(위기보조금, 지역사회보조), 독일(사회부조 내 특별한 사회적 어려움에 대한 지원), 호주(센터링크 위기상황지원)
분석자료	2002년 저소득층 자활사업 실태조사, 2004년 차상위층 실태조사	설문조사자료(담당공무원, 긴급지원대상자 및 탈락자), 행정자료(의료지원현황), 심층면접 내용	행정자료(행복e음), 설문조사(담당공무원, 수혜자), 수혜자 심층인터뷰, 2010년 의료지원에 대한 시군구 조사자료	행정자료(행복e음), 담당공무원 심층인터뷰, 각종 행정자료 분석
분석방법	현황분석, 제도 수요추정	기술통계분석, 분산분석, 심층면접내용분석(Atlasti)	생존분석, 기술통계분석, 심층인터뷰 내용분석(Atlasti), 현황분석	기술통계분석, 심층면접내용 분석
기타	공청회(2005.3.), 제도도입에 따른 법적 쟁점 검토	공청회(2008.11.), 제도 관계자 설문조사 실시	의료지원현황 심층분석 및 소요 재정추계 실시	긴급의료지원 개편 방안 분석, 재정추계 실시
주요결과 및 개선과제	사회보장체계의 사각지대 발견 및 규모추정, 제도설계	낮은 지원자 만족도(2.6/4), 선정기준 완화, 지원수준 향상, 행정운영효율성 강화	위기유형 추가 검토(실직, 휴폐업, 출소자, 신규노숙인) 및 최저생계비 기준삭제, 소득·재산기준 완화, 주거지원기간 확대, 행정절차의 유연성 확보	사각지대발굴, 위기사유 완화, 지원수준 향상, 선정기준 완화, 전달체계 개선, 긴급의료지원 개편 등 부문별 개선방안 제시



## 제 2 장

# 긴급지원제도의 연혁 및 현황

---

제1절 긴급지원제도의 연혁

제2절 긴급지원제도의 주요 내용 및 운영 현황



# 2

## 긴급지원제도의 연혁 및 현황 <

<

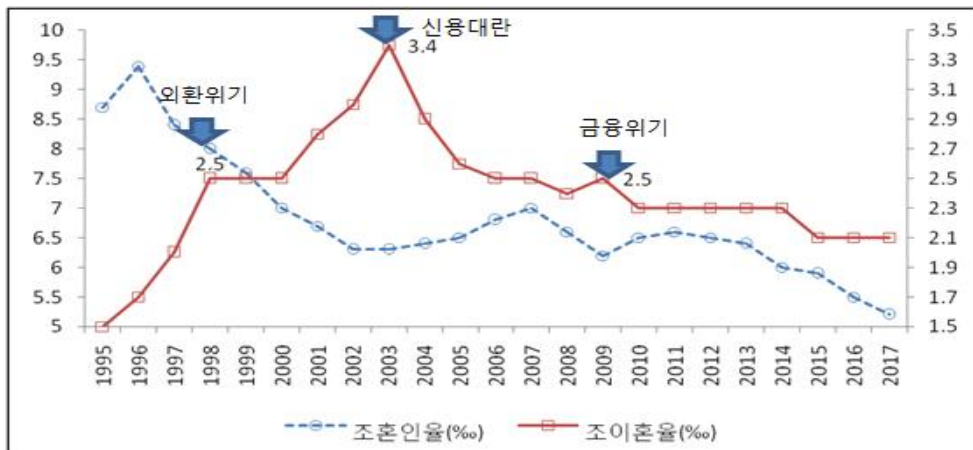
### 제1절 긴급복지지원제도의 연혁

#### 1. 긴급복지지원제도의 성립

외환위기 이후 이혼, 실직, 질병 등으로 인한 가정해체, 자살, 생계형 범죄 등의 사회 문제가 급격히 증가했다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 1997년 외환위기, 2003년의 신용대란, 2008년의 서브프라임 모기지로 인한 세계금융위기 등 경제위기가 발생할 때마다 가족해체(이혼)와 자살은 이에 반응하여 증가하는 양상을 보여 왔다.

[그림 2-1] 조혼인율과 조이혼율 추이

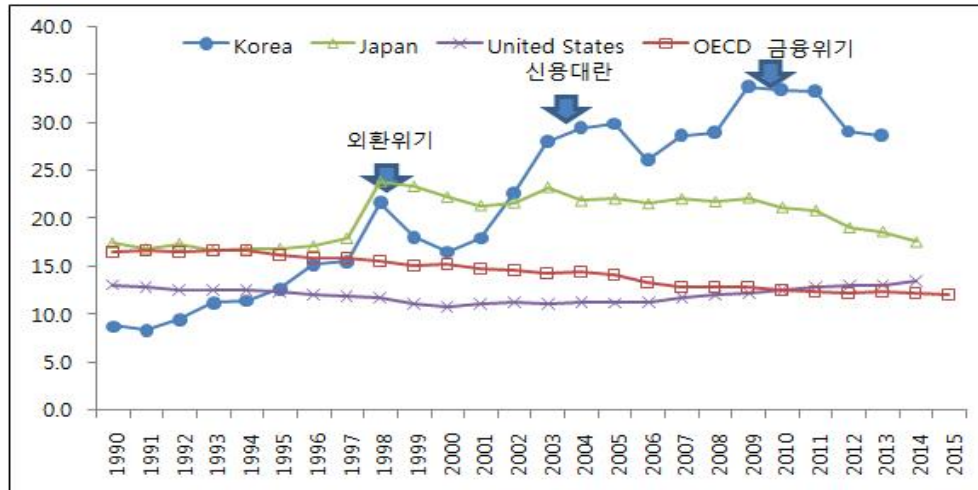
(단위: 천명당)



자료: e-나라지표([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr), 2018.7.16. 내려받음).

[그림 2-2] 자살률 추이

(단위: 10만명당)



자료: OECD(<http://dx.doi.org/10.1787/888933602519>, 2018.7.16. 내려받음)

하지만 1998년 외환위기를 계기로 기존의 생활보호제도를 대체하여 성립된 국민기초생활보장제도나, 경제위기 시에 응급조치로 도입된 한시적 생계급여 등의 임시적인 지원제도는 가구의 긴박한 위기에 대응하는 공적 지원제도로서 한계를 드러냈다. 특히, ‘최후의 보루’(last resort)로 도입된 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 엄격한 소득·재산기준과 부양의무자 기준으로 인하여 넓은 사각지대를 온존시키고 있다는 비판에 직면했다.<sup>9)</sup> 이와 같이, 긴급복지지원제도가 도입되기 전까지는 긴박한 경제적 욕구를 가진 가구를 발굴하고 지원하기 위한 독립적인 복지제도가 존재하지 않았다. 다만 비정기적인 일제조사를 통해 차상위 의료급여 등의 지원이 이루어지고 있었을 뿐이었다<sup>10)</sup>.

긴급복지지원제도가 별도의 법률체계를 갖춘 제도로 성립된 결정적 계기를 마련해 준 사건은 2004년 12월 ‘대구 불로동 어린이 사망사건’이었다. 이 사건은 긴급복지지

9) 한국보건사회연구원(2007)에 의하면, 당시 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 재산 기준이나 부양의무자 기준 등으로 인해 기초보장 수급을 받지 못하는 사각지대 인구 규모가 약 103만 여명으로, 전체 인구의 2.13%에 이르는 것으로 나타났다.

10) 예컨대, 2004년 보건복지부는 「저소득층 긴급지원계획」에 따라 일제신청조사('04.9.6~11.5)를 실시하여 지원을 실시하였다(보건복지부, 2004.12.8. 보도자료). 이때 2개월간 41만 가구에 대하여 조사를 실시하였고, 17천가구를 기초생활보장 수급자로 신규보호하고 차상위 의료급여 등 기타 지원을 112천 가구에 실시하였다.

원제도 성립의 직접적인 촉발요인이었다. 하지만 외환위기 이후 생계형 자살, 특히 가족동반 자살사건들이 빈발함에 따라, 이미 위기가구의 심각성과 체계적 대응 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있었다고 할 수 있다. 특히, 불로동 아동 사망사건<sup>11)</sup>은 단순히 긴급복지지원제도의 도입만이 아니라, 사각지대 발굴을 위한 긴급지원인프라 구축의 필요성을 환기시키는 계기가 되기도 했다.

이에 따라, 긴급지원인프라 구축 및 24시간 상담서비스를 제공하기 위하여 아동학대(1391), 노인학대(1389), 푸드뱅크(1377) 등 산재된 복지관련 상담전화번호를 129번으로 통합하고 보건복지부에 『보건복지콜센터』를 설치하여 2005년 11월부터 운영하기 시작하였다. 그리고 읍면동 지역복지위원(1만명 위촉 목표), 자원봉사자 등 민간 자원과 연계하여 긴급지원대상자 발굴체계를 강화하고자 하였다. 주민등록 말소자(4,965천명)를 위하여 일정기간 동일 장소에 지속 거주할 경우(1개월) 기초생활보장번호를 부여하여 보호하고, 행려병자 등에 대해서는 긴급의료비 지원 및 공공보건기관의 무료진료를 확대 실시하기로 하였다. 또한, 거주사실 확인 등을 통하여 취학연령아동이 유치원 및 초등학교에 취학할 수 있도록 개선하였다.

한편, 정부는 저소득층이 감당하기 어려운 곤경에 처했을 때 우선 보호조치를 실시하고, 나중에 법적 절차를 밟는 ‘선보호 후처리’ 원칙의 도입을 주요 내용으로 하는 「위기상황에 처한 자에 대한 긴급복지지원법안」을 마련하여 2005년 6월 7일 이회찬 총리 주재 국무회의에서 심의·의결하였다(보건복지부, 2005.6.7. 보도자료). 2005년 2월 긴급지원제도 T/F팀 구성 및 「긴급지원제도 도입방안에 대한 연구」 연구용역, 공청회, 관계부처 협의, 입법예고, 국무회의 의결 등의 절차를 거쳐 동년 12월 긴급복지지원법을 제정, 공포하였다(보건복지백서, 2005).<sup>12)</sup>

초기 긴급복지지원법안의 주요 내용을 살펴보면, 가족구성원의 사망, 질병, 교도소 수용 등으로 인해 생계유지, 의료비 감당 등이 곤란한 위기상황에 처해 있음이 확인된

11) 노대명(2007)은 이 사건이 당시 정책과 제도를 두 가지 측면에서 보완해야 한다는 시사점을 안겨주었다고 주장한다. 첫째, 가족의 생계를 이끌어가던 사람이 사망하거나 가족 중 누군가가 갑자기 중한 질병에 걸려 치료비가 많이 든다거나 하는 예기치 못한 상황 때문에 위기에 처한 사람을 빨리 발견할 수 있는 체계를 구축해야 한다는 것이다. 둘째, 긴급상황이 확인될 경우 복잡한 절차 없이 최대한 빨리 필요한 지원을 실시할 수 있는 제도를 마련해야 한다는 것이다. 그리고 이러한 요구는 정부로 하여금 긴급복지 지원을 산발적으로 할 것이 아니라 체계적인 사업으로 발전시키게 하는 중요한 영향을 미쳤다는 것이다.

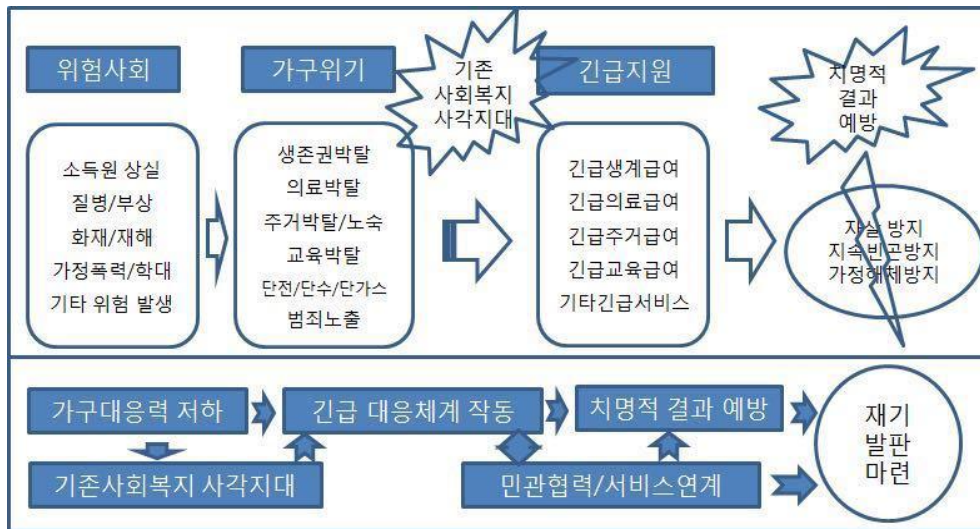
12) 법 제정 시 부칙으로 “이 법은 시행일로부터 5년간 그 효력을 가진다.”고 적시함으로써 초기에 이 법이 한시법으로 구상되었음을 알 수 있다.

저소득층 가구에 대하여 별도의 사전 조사 없이 생계비·의료비 등을 우선적으로 지원하는 것을 기본원칙으로 하고, 사후에 이 법에 의한 지원대상자인지 조사토록 하였다. 긴급지원대상자의 조기발견을 위해 지역사회복지협의체, 복지위원 등을 활용한 민간 협력체계를 강화하고, 의사·교사 등 전문직 종사자가 직무수행과정에서 이들을 발견할 경우 시군구에 신고하여 보호를 받을 수 있도록 협력의무를 부과하였다. 생계·주거 지원 등은 원칙적으로 1개월, 시·군·구청장의 판단 하에 1개월을 연장할 수 있고, 의료지원은 1회를 행하되, 위기상황이 해소되지 않은 경우에는 긴급지원심의위원회의 의결로 각각 2개월, 1회의 범위 내에서 추가 지원토록 하였다. 다만, 이 법에 의한 지원에 의하더라도 위기상황이 해소되지 아니하여 계속 보호가 필요한 것으로 판단되는 경우에는 기초생활보장제도 등 다른 법령에 의한 보호 또는 지원을 받을 수 있도록 하였다. 긴급지원제도가 일선에서 적극적으로 시행될 수 있도록 긴급지원업무 수행과정에서 고의 또는 중과실이 없는 한 긴급지원 담당공무원은 이로 인한 불이익을 받지 않도록 하되, 선보호조치를 내용으로 하는 긴급지원제도의 남용 사례를 방지하기 위해 시장·군수·구청장이 행한 긴급지원의 적정성에 대하여 긴급지원심의위원회가 심사토록 하였다.

2006년 3월 24일부터 시행된 긴급지원제도에 대한 국민들의 관심이 매우 컸고, 제도 또한 빠르게 정착된 것으로 나타났다(보건복지부, 2006.4.10. 보도자료). 보건복지부(보건복지콜센터)에 따르면, 제도가 시행된 3월 24일부터 “희망의 전화 129”에 제도의 구체적인 내용과 지원 가능여부에 대한 문의가 쇄도하여 4월 6일까지 전국적으로 19,780건의 상담이 이루어졌고, 이 중 긴급지원을 위해 현장 확인이 필요하다 판단된 1,532건을 시군구에 이관하여 처리하였다.

이렇게 구축된 긴급지원제도는 세대주 등 주소득자의 사망이나 가출, 화재, 질병 등으로 갑작스럽게 경제적, 사회적 어려움에 빠진 경우에 정부가 신속하게 생계비, 의료비, 주거비 등을 지원하여 위기상황을 벗어날 수 있도록 도와주는 제도이다. 대상자의 범위는 주소득자의 사망, 중한 질병, 가정폭력 및 화재 등으로 생계유지 등이 어렵게 된 사람이고, 지원범위는 생계비, 의료비, 주거비, 사회복지시설 이용지원, 동절기 연료비, 해산비 및 장제비 등을 포함하는 현재의 틀을 갖추게 되었다.

[그림 2-3] 긴급복지지원제도의 기본 원리



출처: 여유진 등(2014, p.34)

## 2. 긴급복지지원제도 개선

### 가. 2006년부터 2013년까지의 변화

제도 도입 이후 제도개선을 위한 지속적인 노력이 있어왔다. 먼저, 2006년에는 보건복지부 고시(제60호, 2006.7.27. 제정)로 위기 사유에 ‘단전’과 ‘이혼’이 추가하였다. 단전되어 1개월이 경과된 경우나, 주소득자와 이혼의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원에게 다른 소득원이 없는 경우 긴급지원 신청을 가능하도록 하였다. 최초 제도 도입 당시 최저생계비의 60%이던 생계비 지원 금액 수준을 동년 11월 최저생계비 100% 수준으로 상향 조정하였고, 이미 납부한 의료비를 지원 대상에 포함하였으며, 위기사유 발생시점을 당초 2개월에서 6개월로 연장하였다(보건복지백서, 2007).

2007년 12월에는 시행령 개정을 통해 소득기준을 최저생계비 120%에서 150%로 상향 조정하였다(2008.1.1.부터 시행). 또한, 장애의 질병과 사고로부터 개인을 보호하고 무주택 서민의 주택마련을 위하여 금융재산 중 보험과 청약저축을 재산 산정에서 제외하였다(시행규칙 개정)(보건복지백서, 2008).

2009년에는 긴급복지지원제도 개선을 위해 실시한 「긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도 개선 방안」에 대한 연구용역(2008) 결과를 토대로 사후 적정성 평가를 위한 재산기준을 완화하였다. 총재산 기준은 대도시의 경우 9,500만원에서 1억 3,500만원으로, 중소도시의 경우 7,700만원에서 8,500만원으로 상향조정하였다. 금융재산 기준도 120만원에서 300만원으로 완화하였다. 「긴급복지지원법」 개정(2009.5.28.)을 통해, 외국인에 대한 긴급지원 특례규정을 신설하고(법제5조의2), 초·중·고등학생의 수업료, 입학금, 학교운영지원비 및 학용품비 등의 필요한 비용을 지원하는 교육지원을 신설하였으며(법제9조), 생계지원 등의 지원 기간을 기존 최대 4개월에서 최대 6개월로 연장하였다(법제10조). 또한 부칙의 한시법 조항(시행일로부터 5년간의 효력)을 삭제함으로써 영속법이 되었다. 이로써 긴급지원제도는 국민기초생활보장제도가 커버하지 못하는 위기가구의 긴급한 욕구에 대응하는 공공부조 제도로써 자리잡게 되었다.

한편, 2009년을 전후로 서브프라임 모기지 사태로 인한 금융위기의 여파로 휴·폐업 및 실직자가 증가하였다. 이에 생활이 어려워진 위기 가구를 보호하기 위하여 한시적으로 휴·폐업 영세자영업자와 고용보험 미가입 실직자를 위기사유로 추가하여 지원하였다(보건복지백서, 2011). 아울러, 2010년 경매·공매로 거주지에서 강제로 퇴거하게 된 위기상황에 처한 가구를 긴급지원 대상에 포함하였다.

2011년 모 방송사의 ‘공중화장실 생활 3남매’ 사건 보도 등을 계기로, 그동안 각종 복지제도 확충에도 불구하고 정부·지자체의 행정력이 미치지 않는 복지 사각지대가 상존하고 있다는 것이 다시 한 번 사회 문제로 대두되었다(보건복지백서, 2011). 이에 따라, 2011년 5월 16일부터 6월 15일까지 한 달간 복지사각지대 전국 일제조사를 실시하였다. 보건복지부 뿐만 아니라 관계 부처, 지방자치단체, 지역사회복지협의체, 민간복지단체 등과 함께 중앙, 시·도, 시·군·구별 일제조사추진단을 구성·운영하였다. 일제조사는 교각·창고 등 주거취약지역 조사 및 노숙자, 주민등록말소자 등 비정형적 대상자 발굴에 집중하였으며, 조사 이후 연말까지 계속된 대상자 발굴로 2011년 12월말까지 총 14,127건(26,967명)을 발굴하였다. 특히, 발굴 사례 중 시민들의 신고에 의한 발굴 건수가 3,519건(6,457명)으로 25%를 차지하여 동 일제조사가 국민들의 적극적인 관심과 참여 하에 진행되었음을 보여주었다. 발굴된 대상자는 공공 또는 민간지원으로 연결하였는데, 2011년말 기준 총 9,722건(68.8%)에 대해 긴급복지제도,

기초생활보장제도, 민간 복지자원 연계 등의 지원을 실시하였다. 동 일제조사의 후속 조치로 정부는 복지사각지대의 상시적 발굴·지원체계 구축을 추진하였다. 기초생활보장 등 제도개선, 지자체 복지담당인력 단계적 확충 등 전달체계 개선을 통한 현장 중심의 맞춤형 통합서비스 강화 및 지역 사회복지협의체 및 시·군·구 사회복지협의회 기능 활성화를 통한 공공·민간 자원의 연계·협력 강화를 추진하였다.

아울러 긴급지원제도는 갑작스런 위기상황으로 생계유지 등이 곤란한 가구에 대한 실질적인 위기지원제도로 사회안전망으로써의 역할을 수행하기 위해 지속적인 대상자 발굴 등 제도를 개선해왔다. 2011년에는 시행 6년째를 맞아 그간의 성과와 문제점을 분석하고 개선점을 도출하기 위해 「긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선방안 연구」(‘11.2~’11.10)을 진행하였다(보건복지백서, 2011). 연구용역 결과 긴급복지지원제도 도입으로 위기상황에 처한 많은 국민들이 위기를 극복하고 사회에 복귀토록 하는 성과가 있었으나, 제도가 의료지원에 지나치게 집중되어 운영되고 있는 것이 문제점으로 제기되었다. 이와 함께 긴급복지지원제도가 위기상황 해소 후 사회복귀라는 목적을 충실히 수행하기 위해서는 기존 위기사유 외에 휴·폐업, 실직, 출소, 노숙 등 다양한 위기사유를 추가할 것을 주문하였다. 또한 생계지원의 소득기준 완화 및 주거지원 기간 현실화 등 긴급지원이 위기상황에 처한 국민들에게 최후의 보루로서 역할을 할 수 있도록 제도 개선의 필요성을 제시하였다.

이러한 제안들을 바탕으로 2012년에는 첫째, 기존 위기사유 외에 휴·폐업, 실직, 출소, 노숙 등 다양한 위기사유를 추가하여 위기사유에 대한 범위를 보다 더 확대하였다(보건복지백서, 2012). 둘째, 주거지원 마련과 생활비용을 병행 사용하기 위해서는 일정기준 금융재산이 필요한 점을 감안하여 주거지원의 금융재산 기준을 종전 300만원 이하에서 500만원 이하로 완화하였다. 셋째, 긴급지원 예산 중 의료지원 편중현상을 해결하기 위해 만성 및 경증질환에 따른 긴급의료지원을 제한하여 의료기관과 환자의 의료납용 가능성을 방지하고 의료지원의 편중을 해소하고자 하였다. 이를 위해 그간 동일한 질병치료에 대해서는 매년 지원하던 것을 1회만 지원하는 것으로 제한하고, 다빈도 경증질환 및 만성질환에 대해서는 지원을 억제하는 한편, 비급여 선택진료료, 상급병실료, 특식비 등 긴급지원의 취지에 어긋나는 항목은 긴급 의료지원에서 제외토록 하였다.

이어서 2013년에는 첫째, 주거지원에 한하여 최장 지원기간이 기존 6개월에서 12

개월로 연장되었다.<sup>13)</sup> 둘째, 생계지원의 소득기준이 최저생계비의 100%에서 최저생계비의 120%로 완화되었다. 셋째, 위기 사유에 국민기초생활보장제도 부양의무자 이행급여 특례가구가 추가로 포함되었다(긴급지원사업안내, 2013).

#### 나. 2014년 이후의 변화

2004년 12월 ‘대구 불로동 어린이 사망사건’이 긴급복지지원제도의 직접적인 성립 계기가 된 사건이라면, 2014년 2월에 발생한 ‘송파 세 모녀 자살사건’은 긴급복지지원 제도를 포함한 정부의 저소득층 지원제도의 허점과 사각지대를 되돌아보는 또 한 번의 계기가 된 사건이었다. 당시 긴급복지지원의 기준으로서의 송파 세 모녀가 긴급지원을 신청했다라도 자격 기준에 부합하지 않았을 것이라는 것이 전문가와 일선 복지전담공무원 다수의 의견이었다. 이로 인해 소위 ‘송파 세 모녀 3법’이 제·개정되기에 이르렀다.<sup>14)</sup> 「긴급복지지원법」 개정안은 2014년 12월 30일 개정되고 2015년 7월부터 시행되었다.

##### (1) 긴급지원의 원칙 변화

먼저, 긴급복지지원 원칙에 변화가 있었다. 긴급복지지원의 기본 원칙, 즉 선지원후처리 원칙, 단기지원 원칙, 타법률지원 우선 원칙, 현물지원 우선 원칙, 가구단위 지원 원칙은 그대로 유지되었으나, 원칙의 실현방식에서 다소의 변화가 있었다.

‘선지원 후처리 원칙’의 경우, 기존에는 신속 처리의 원칙만을 천명하였으나 “**1일 이내**” 현장 확인을 실시하며, 포괄적인 판단 하에 추가 1일 이내, 즉 “**48시간 이내**”에 신속하게 지원하도록 구체적인 기한을 명시하였다.

‘단기 지원 원칙’의 경우, 생계급여는 최초 도입 당시(2006년)에는 “1-3”(원칙적으로 1개월, 최대 4개월)의 단기지원 원칙에서, 2013년 “3-3”(시·군·구청장의 결정에 의해 3개월까지, 위기 상황이 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정을 통해 추가 3개월

13) 법제처 (2012) 긴급복지지원법 신구조문대비표(2012.10.22. 일부개정).

14) 소위 송파 세 모녀 3법은 「국민기초생활보장법」 개정안, 「긴급복지지원법」 개정안, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제정안 등 복지사각지대 해소 관련 3법을 지칭한다.

까지 지원)원칙으로 완화되었다, 다시 2016년에는 “1-2-3”(원칙적으로 1개월, 시·군·구청장의 결정에 의해 3개월까지, 위기 상황이 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정을 통해 추가 3개월까지 지원) 원칙으로 변화되었다. 또한, 제도 도입 당시 동일한 위기 사유로는 다시 지원할 수 없도록 하였으나, 이 원칙 역시 2015년부터는 지원이 종료된 때로부터 2년이 경과한 후에는 동일한 사유로 다시 지원할 수 있도록 완화되었다.

〈표 2-1〉 긴급복지지원제도의 원칙 변화

구분	제도 도입 당시	2006~13년	2014~18년
선 지원 후 처리	-위기상황에 처한 자 등의 지원요청 또는 신고가 있는 경우 긴급지원담당공무원의 현장확인을 통해 긴급한 지원의 필요성이 인정되면 우선 지원을 실시하고 나중에 소득, 재산 등을 조사하여 지원의 적정성을 심사함		-현장확인(1일 이내), 우선 지원(48시간 이내)(‘15)
단기 지원	-원칙적으로 1개월(의료지원의 경우 1회) 지원, 예외적으로 연장지원을 인정하며 이 경우에도 최대 4개월(의료지원 2회)까지만 지원함. -지원이 종료되면 동일한 사유로 인하여는 다시 지원할 수 없음	-동일 상병은 1년 경과후 재지원 가능, 주소득자 사망, 가출, 방임·유기, 가정폭력 등 세부 내용을 달리하는 경우 재지원 가능(‘08) -‘1-5’ 최대 6개월(‘10) -‘3-3’ 최대 6개월(주거는 9개월)(‘13)	-‘1-2-3’ 최대 6개월(‘16)
타 법률 지원 우선	-「재해구호법」·「국민기초생활 보장법」·「의료급여법」·「사회복지사업법」·「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」·「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받고 있는 경우에는 긴급지원을 하지 아니함 -지원요청 또는 신고를 받은 때 긴급지원담당공무원이 판단하여 기초생활보장, 의료급여, 시설보호 등 다른 법률에 의한 지원의 대상이 되는 경우에는 우선적으로 해당 지원에 연계함	-다만, 다른 법률에 의한 지원 결정에 장기간이 소요될 것으로 예상될 경우 우선 지원 가능(‘08) -「사회복지공동모금회법」 추가(‘12)	-맞춤형 급여개편으로 양 제도 간 중복 여부는 기초급여 종류별(생계, 의료, 주거, 교육)로 별도 판단(‘16)
현물 지원 우선		-의료서비스 제공, 임시거소 제공 등 지원의 본래 목적을 달성하기 위하여 현물지원을 우선하도록 하고, 현물지원이 곤란한 경우에 한하여 예외적으로 금전지원을 실시함 -생계지원과 그 밖의 지원 중 해산비, 장제비의 경우에는 금전지원을 원칙으로 하고, 금전지원이 곤란한 경우에 한하여 예외적으로 현물지원을 실시함	
가구 단위 지원		-가구단위로 산정하여 지원하는 것을 원칙으로 함 -가정폭력·성폭력 또는 학대 등으로 인하여 위기상황에 처한 자에 대하여는 폭력 또는 학대를 당한 자 및 그와 함께 보호를 받아야 하는 자를 하나의 가구로 봄 -다만, 의료지원의 경우에는 의료지원이 필요한 가구구성원에 한하여 지원함(개인단위 지원)	

자료: 보건복지부(각년도) 보건복지백서; 보건복지부 내부자료; 보건복지부(각년도). 긴급지원사업안내.

‘타법률 지원 우선 원칙’의 경우, 원칙적으로 「재해구호법」·「국민기초생활 보장법」·「의료급여법」·「사회복지사업법」·「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」·「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받고 있는 경우에는 긴급지원을 하지 아니하며, 지원요청 또는 신고를 받은 때 긴급지원담당공무원이 판단하여 기초생활보장, 의료급여, 시설보호 등 다른 법률에 의한 지원의 대상이 되는 경우에는 우선적으로 해당 지원에 연계하도록 하였다. 하지만 2015년 개선을 통해, 후자의 경우에도 **다른 법률에 의한 보장결정이 완료되기 전까지 긴급지원 신청자의 위기상황을 고려하여 우선 긴급지원 가능하도록 함으로써** 제도의 융통성을 강화하는 방향으로 수정되었다.

## (2) 위기 사유의 변화

긴급복지지원제도에서는 긴급지원을 받을 수 있는 위기의 상황(사유)을 법 제2조에 서 열거하고 있다. 하지만 제2조 1항~5항까지의 구체적인 위기 상황과 더불어 법 제6항 ‘보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하는 사유가 발생한 경우’와 법 제7항 ‘그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우’라는 조항을 포함함으로써 사실상 유연한 위기 대응이 가능하도록 하는 길을 열어 두고 있다.

특히, ‘송파 세 모녀 사건’ 이후 가장 두드러진 제도 변화 중 하나는 **지자체 자체 조례나 지자체장 인정에 의한 지원 비율을 기존의 예산의 20%에서 30%로 상향 조정하고, 이후 2015년 긴급복지지원법 개정안(’15.7.1.) 이후부터는 사실상 지자체장 인정 비율을 따로 적시하지 않음으로써** 지자체의 조례 등에 따른 자율적 운영이 가능토록 한 조치였다. 뒤에서 살펴보겠지만 이로 인해 이후 지자체 자체 조례 등에 의한 지원 비율이 큰 폭으로 증가하였다.

이와 더불어, 보건복지부장관 고시 개정(제2012-15호, ‘12.1.30. 일부개정)으로 2012년부터 “**교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우**”가 긴급지원의 위기 사유로 추가되었다. 2017년(제2017-195호, ‘17.11.3 개정)에는 기존의 주소득자로 한정되어 있던 **휴폐업, 실직 등으로 인한 생계곤란 사유를 부소득자까지로 확대하였다.**

〈표 2-2〉 긴급복지지원제도의 위기 사유 확대

구분	제도 도입 당시	2006~13년	2014~18년
위기 사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>-주소득자의 사망, 가출,</li> <li>-행방불명, 구금시설에 수용 등</li> <li>-중한 질병 또는 부상</li> <li>-화재 등으로 거주 주택·건물 소실</li> <li>-가구구성원의 방임·유기, 학대 등</li> <li>-가구원의 가정폭력, 성폭력</li> <li>-이혼</li> <li>-단전되어 1개월 경과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-휴·폐업, 실직자에 대해 일시적으로 긴급지원 실시('09)</li> <li>-①가구소득이 최저생계비 이하이면서 경·공매로 주거상실 위기에 처한 가구, ②외국인지원에 대한 특례('10)</li> <li>-제한적으로 휴업, 폐업가구, 실직가구, 출소자, 노숙자, 지자체 조례 혹은 지자체장 인정 등('12)</li> <li>-①지자체장 인정 지원 10%→20%, ②국기초의 부양의무자 이행급여 특례 가구('13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-①강제로 거주지에서 나가게 되는 경우, 재개발에 따른 강제 철거 및 유사 사유로 인한 퇴거 포함, ②지자체장 인정 지원 20%→30%('14)</li> <li>-①이혼의 위기상황 판단시 소득 기준 적용 생략, ②휴업·폐업, 실직의 지원 요건 완화, ③출소자의 가족 범위 확대, ④거주주택의 붕괴위험('15)</li> <li>-부소득자의 휴폐업, 실직 등으로 인한 생계곤란('17)</li> </ul>

자료: 보건복지부(각년도) 보건복지백서; 보건복지부 내부자료; 보건복지부(각년도). 긴급지원사업안내.

### (3) 긴급지원의 내용 변화

상대적으로 볼 때 2014년 이래 긴급지원의 종류와 내용에는 큰 변화가 없었다. 다만, 긴급지원의 급여를 주급여와 부가급여로 구분하고, 가구 단위 또는 개인단위의 위기 상황에 따라 주(主)급여(생계, 의료, 주거, 시설이용 지원)를 지원하고, 주급여를 받고 있는 기간 중 기타 위기 상황 극복에 필요한 부가급여(교육지원, 연료비, 해산비, 장제비, 전기요금 등)를 지원할 수 있도록 함으로써 위기에 대한 다차원적 지원을 강화하였다(보건복지백서, 2014).

### (4) 사후 적정성 기준의 변화

긴급지원은 가구와 개인의 위기에 신속하게 대응하는 것을 원칙으로 하는 제도이기 때문에, 상당한 시간이 소요되는 자산조사(means-test)는 1차적인 지원이 이루어지고 난 후 실시하는 것으로 원칙으로 하고 있다. 사후 적정성을 판정하기 위한 기준은 크게 소득 기준과 재산 기준으로 구분되고, 재산 기준은 다시 일반재산 기준과 금융재산 기준으로 나누어진다. 2014년 이후 사후 적정성 기준에서 상당한 변화가 있었다.

먼저, 소득기준과 금융재산기준이 크게 완화되었다. 사후 적정성 기준은 제도 도입 당시 소득기준은 최저생계비의 130%였으나, 2008년에 150%로 완화되었으며, 2009

년에는 생계지원에 한하여 최저생계비 이하로 다시 강화된 바 있다. 2014년에는 생계지원의 적정성 기준이 최저생계비의 120%로 다시 완화되었다. 2015년에는 소득기준이 전체적으로 최저생계비의 185%로 큰 폭의 완화가 이루어졌다. 금융재산의 경우 2006년 120만 원 이하에서 2009년 300만 원 이하로 상향 조정되었고, 2012년에는 주거지원에 한하여 500만원으로 상향조정된 바 있었다. 2015년에는 **생계지원 등의 경우 500만 원 이하, 주거지원의 경우 700만 원 이하**로 다시 상향조정되어 오늘에 이르고 있다.

둘째, 국민기초생활보장제도가 2015년 7월을 기하여 맞춤형 개별급여로 전환되고, 선정과 급여기준이 기존의 최저생계비에서 기준중위소득으로 전환됨에 따라 최저생계비를 준용하던 긴급지원제도의 소득기준 역시 기준 중위소득으로 변화되었다. 이로써 사후 적정성 판정을 위한 긴급지원의 소득기준은 2015년 최종적으로 적용되던 최저생계비의 185%에 유사한 수준인 기준중위소득 75%로 전환되었다.

〈표 2-3〉 긴급지원 사후 적정성기준 변화

구분	소득기준	재산기준	
		일반재산	금융재산
2006년	최저생계비의 100분의 130 이하	대도시 9,500만 원, 중소도시 7,750만 원, 농어촌 7,250만 원	120만 원 이하
2008년	최저생계비의 100분의 150 이하		
2009년	최저생계비의 100분의 150 이하 단, 생계지원은 최저생계비 이하	대도시 13,500만 원, 중소도시 8,500만 원, 농어촌 7,250만 원	300만 원 이하
2012년			300만 원 이하 (단, 주거지원은 500만 원 이하)
2013년	최저생계비의 100분의 150 이하 (‘13.6.28 ~ 12.31 한시)		
2014년	최저생계비의 100분의 150 이하 단, 생계지원은 최저생계비의 100분의 120 이하		
2015년	최저생계비의 100분의 185 이하		500만 원 이하 (단, 주거지원은 700만 원 이하)
2016년	기준 중위소득의 100분의 75 이하		

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

셋째, 적정성 여부 판단과 관련하여 또 하나의 큰 변화로 **소득·재산 기준의 부합 여부가 산술적이고 절대적 기준은 아니며, 특별한 고의나 중과실이 없는 한 원칙적으로 적정성을 인정하여 환수를 생략하도록 지침에 명시한 것**을 들 수 있다. 또한, 지원이 적정하지 아니하더라도 고의나 중과실이 없는 한 담당공무원에 대한 불리한 처분이나 대우를 금하는 **적극행정에 대한 면책**을 지침에 명시하였다.<sup>15)</sup> 이는 ‘송파 세모녀 자살 사건’이 제도의 엄격한 적용 결과라는 비판과 2014년 긴급지원 평가보고서(여유진 등, 2014)의 권고 등을 수용한 결과로 보인다.

이러한 내용이 지침에 명시된 것은 사실상 긴급복지 담당공무원의 재량권을 크게 확대하는 결과를 가져온 것으로 보인다. 아울러 담당공무원이 각종 감사 등을 우려해 소극적으로 제도를 적용하는 기존의 관행에서 벗어나므로써 제도의 융통성과 유연성을 강화하는 효과를 가져왔다고 할 수 있다.

〈표 2-4〉 적극행정에 대한 면책 관련 조항

〈적정성 판단의 활용〉
<p>○ 위기사유 발생과 생계유지 곤란에 대한 판단의 적정성(p.98)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>소득·재산기준에 부합하는 지에 대한 산술적 심의가 아님.</b> 긴급지원심의위원회는 긴급지원 대상가구의 소득·재산이 기준에 초과된다 하더라도 현장확인 시의 지원필요성의 긴급성, 긴급지원대상자의 생계곤란 개별 상황 등을 종합적으로 고려하여 지원의 적정성 여부를 결정</li> <li>※ 긴급복지지원법 제14조 ① (중략) 긴급지원심의위원회는...시장 군수 구청장이 한 사후 조사 결과를 참고하여 긴급지원의 적정성을 심사한다.</li> <li>- <b>초기 판단에 대해 긴급지원담당공무원의 고의·중과실, 거짓 신청사례를 제외하고 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 지원 결정의 적정성을 인정하고 환수 생략하도록 함</b></li> </ul>

15) 적극행정 면책 조항(긴급복지지원법 제14조제3항)은 2006년 법률 제정 당시부터 존재하였으나, 지침에 명시되기 전까지는 이 조항이 적극적으로 활용되었다고 보기 어렵다. 실제로 2014년 긴급지원제도 평가를 위한 담당공무원 심층인터뷰 당시 상당수 담당공무원이 감사 지적이나 환수의 어려움 등으로 적극적인 보호조치를 행하기 어렵다고 응답하였다.

〈적극행정 면책〉

- 긴급복지지원법 제14조제3항(p.100)
  - 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 심사결과 긴급지원대상자에 대한 지원이 적정하지 아니한 것으로 결정된 경우에도 긴급지원담당공무원의 고의 또는 중대한 과실이 없으면 이를 이유로 긴급지원담당공무원에 대하여 불리한 처분이나 대우를 하여서는 아니된다.
- 감사원법 제34조의3 (적극행정에 대한 면책) 제1항
  - 감사원 감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다.
- 공공감사에 관한 법률 제23조의2 (적극행정에 대한 면책)
  - 자체감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다

자료: 보건복지부, (2015) 긴급지원사업안내.

넷째, 적정성 심사 결과 위에서 제시된 소득과 재산 기준을 초과하더라도 고의 또는 중과실, 거짓 신청 사유 등을 제외하고 지원 결정의 적정성을 인정하여 환수를 생략토록 하여 담당 공무원과 지자체의 환수 부담을 덜어줌으로써, 적극 행정의 또 다른 토대와 환경을 마련해 주었다.

마지막으로, 2개월에 1회 이상 긴급지원심의위원회 개최 등 심의를 활성화하도록 지침에 명시함으로써 긴급지원제도 운용에 있어 적극행정을 유도하고자 하였다.

## (5) 사각지대 발굴 및 연계 지원 등

‘송파 세 모녀 사건’은 비단 국민기초생활보장제도나 긴급지원제도의 엄격한 선정 기준에서만 기인하는 문제는 아니었다. 제도에 대한 실질적 접근성 이전의 정보 부재나 적극적인 발굴의 문제 또한 가구 위기의 현실화에 큰 원인으로 작용하고 있었다. 이에 적극적인 발굴체계의 개선 또한 중요한 과제로 떠올랐다.

이에 긴급지원과 관련하여 시군구 또는 읍면동 어디서나 복지급여 신청 시 신청받은 장소에서 종합적인 상담과 접수 처리가 원스톱으로 이루어지도록 전달체계를 개선하

였다. 또한 시군구 희망복지지원단을 중심으로 민관협력체계 및 사각지대 관리시스템을 구축하여 온라인과 오프라인을 통한 지속적인 발굴 작업이 이루어질 수 있도록 개편하였다(보건복지부 보도자료, 2015.2.4. 참조).

이와 함께, 기초생활보장 등 타 법률로 신청자를 적극적으로 연계하되, 타 법률에 의한 보호 결정까지의 기간과 신청자의 현재의 위기 상황 등을 고려하여 타 법률에 의한 보장 결정 전까지 긴급지원을 우선 수급할 수 있도록 제도를 완화하였다. 또한 다른 지원사업, 예컨대 암환자 지원사업이나 희귀난치성 질환자 지원사업 등에서 의료비를 지원받고 있으나, 지원액이 의료비를 감당하기 어려운 경우 중복되지 않는 범위 내에서 차액을 긴급 의료지원을 통해 지원 가능하도록 하는 등 제도의 지원 범위를 확대하는 조치를 단행하였다(보건복지부 보도자료, 2015.2.4. 참조).

## 제2절 긴급지원제도의 주요 내용 및 운영 현황

### 1. 긴급지원제도의 주요 내용

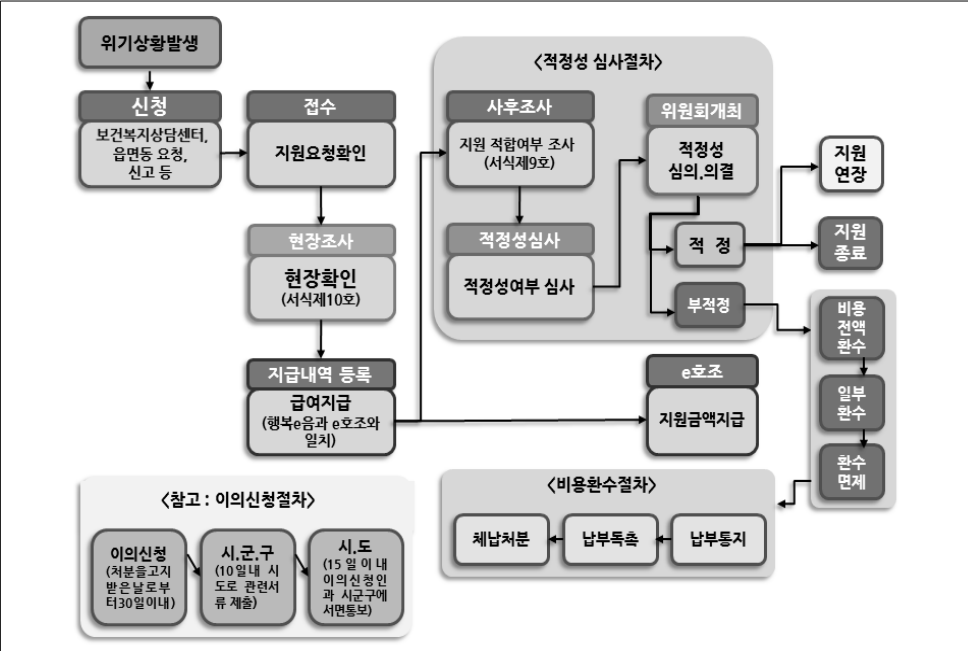
#### 가. 운용 체계

주지한 바와 같이, 긴급복지지원제도는 “생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함”(긴급복지지원법 제1조)을 목적으로 하는 최후의 안전망 제도이다.

제도의 효과적·효율적 운영의 관건 중 하나는 긴급한 욕구에 대한 신속한 지원이다. 따라서 위기상황에 처한 사람이나 신고자의 지원요청이 있을 경우 긴급지원 담당공무원 등이 1일 이내에 현장 확인을 통하여 긴급한 지원 필요성을 판단하여 48시간 이내에 우선 지원하고 사후 적정성을 심사하는 것, 즉 선지원 후처리를 원칙으로 한다.

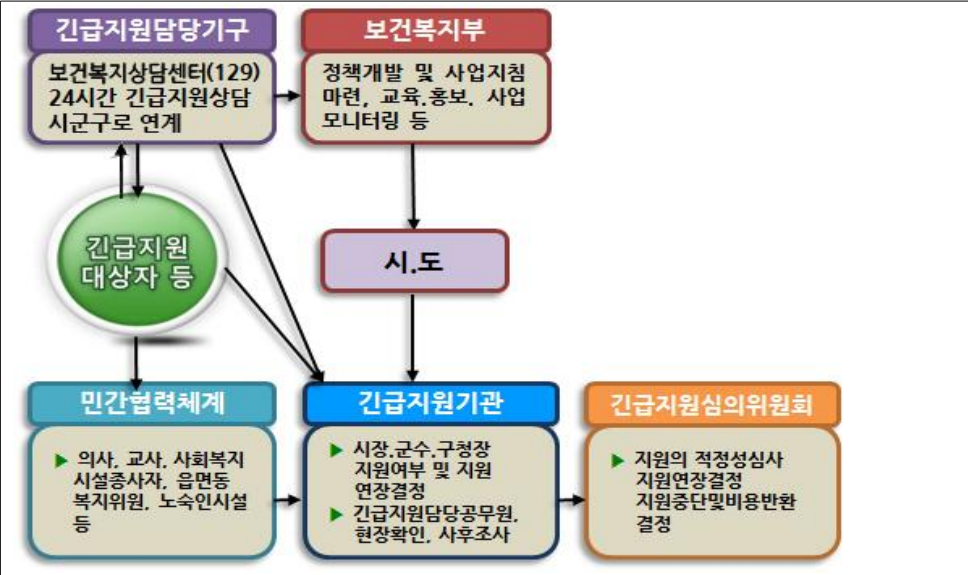
긴급지원의 처리 절차도와 각 관련 기관들의 역할은 다음 그림과 같다.

[그림 2-4] 긴급지원 절차도



출처: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.13.

[그림 2-5] 긴급지원체계별 역할



출처: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.8.

## 나. 위기 사유

2018년 기준으로 위기상황(긴급복지지원법 제2조)으로 정의될 수 있는 사유는 다음과 같다.

〈표 2-5〉 긴급지원의 위기 사유

1. 주소득자(主所得者)가 사망, **가출, 행방불명, 구급시설에 수용되는** 등의 사유로 **소득을 상실한** 경우
2. 중한 **질병 또는 부상**을 당한 경우
3. 가구구성원으로부터 **방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대** 등을 당한 경우
4. **가정폭력** 또는 가구구성원으로부터 **성폭력**을 당한 경우
5. **화재** 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란한 경우
6. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 **지방자치단체의 조례**로 정한 사유가 발생한 경우
7. 그 밖에 **보건복지부 장관이 정하여 고시**하는 경우로서
  - ① 주소득자와 **이혼**한 때
  - ② **단전**된 때
  - ③ 주소득자 또는 부소득자의 **휴·폐업·사업장의 화재 등 실질적인 영업곤란**으로 생계가 곤란한 경우
  - ④ 주소득자 또는 부소득자의 **실직**으로 생계가 곤란한 경우
  - ⑤ 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우
  - ⑥ 가족으로부터 방임(放任)·유기(遺棄) 또는 생계곤란 등으로 노숙을 하는 경우

출처: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.5.

위기 사유 중 여섯 번째, 즉 “보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우”에서 위기사유의 기준(시행규칙 제1조의2)은 다음과 같다.

〈표 2-6〉 보건복지부령 기준 지방자치단체의 조례로 정한 사유

- ① 가구원의 보호, 양육, 간호 등의 사유로 소득활동이 미미한 경우
- ② 「국민기초생활보장법」에 따른 급여가 중지된 경우
- ③ 「국민기초생활보장법」에 따라 급여를 신청하였으나 급여의 실시 여부와 내용이 결정되기 전이거나 수급자로 결정되지 아니한 경우
- ④ 수도, 가스 등의 공급이 그 사용료의 체납으로 인하여 상당한 기간 동안 중단된 경우

- ⑤ 사회보험료, 주택임차료 등이 상당한 기간 동안 체납된 경우
- ⑥ 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 사유가 있는 경우

출처: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.25.

이러한 기준에 따라 광역 자치단체와 기초 자치단체의 **긴급지원 관련 자치법규(조례)**는 2018년 4월 4일 현재 총 229건에 이르고 있다(국가법령정보센터, 2018년 8월 10일 기준). 즉, 대부분의 지자체가 해당 지자체의 특성을 고려한 자체 조례를 제정하여 운용함으로써 재량권을 행사하고 있다고 볼 수 있다. 아래는 서울 성북구 자체 조례에서 정하는 위기상황을 예시로 보여주고 있다. 많은 지자체들이 이와 유사한 사유들을 위기 사유로 제시하고 있다. 주로 가구원의 간병이나 보호 등으로 소득활동이 어려운 경우, 부양의무자 기준 초과 등으로 기초생활보장 수급 탈락한 경우, 과다 부채로 인해 생계가 어려운 경우, 공과금이나 사회보험료 등이 일정 기간 이상 체납되어 생계가 어려운 경우, 범죄피해 등으로 생계가 어려운 경우 등이 긴급지원의 추가 사유로 적시되어 있다.

〈표 2-7〉 지방자치단체 조례로 정한 위기 사유 예시(서울특별시 성북구 긴급복지지원에 관한 조례)

제3조(위기상황으로 인정하는 사유) 위기상황으로 인정하는 사유는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 입원환자, 치매노인, 알콜 중독자, 정신질환자 등을 간병, 보호 등으로 소득 활동이 미미하여 생계가 어려운 경우
2. 임신 중이거나 출산 후 1년 이내인 대상으로 소득활동이 미미하여 생계가 어려운 경우
3. 영유아, 장애아동 등 보호·양육으로 소득활동이 미미하여 생계가 어려운 경우. 다만, 종일제 보육시설 이용하는 경우는 그러하지 아니하다.
4. 주소득자의 군복무 등으로 생계가 어려운 경우
5. 「아동복지법」 제3조에 따른 아동과 동거하는 가구로 주거로 보기 어려운 창고, 폐가, 천막 집, 다리 밑, 트럭 등을 전전하며 생활하는 경우
6. 부모 등 보호자의 가출, 알코올도박 중독, 정신질환 등으로 사실상 「아동복지법」 제3조에 따른 아동을 방치하는 경우 등
7. 「국민기초생활보장법」에 따라 부양의무자 기준초과로 급여종류별 보장이 중지된 수급자 가구로서 중지된 날로부터 3개월 이내 생계가 어려운 경우
8. 「국민기초생활보장법」에 따라 급여를 신청하였으나 급여가 결정되기 전으로서 생계가 어렵다고 동 복지협의체 사례분과 사례회의를 통하여 추천한 경우

9. 「국민기초생활보장법」에 따라 급여를 신청 후 급여종류별 보장 부적합 가구로 결정된 날로부터 3개월 이내 생계가 어려운 경우
10. 수도, 가스 등 그 사용료 체납으로 인하여 1개월 이상 공급이 중단되어 생계가 어려운 경우
11. 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험료를 최근 6개월 이상 체납으로 생계가 어려운 경우
12. 월세 등 주택(임시거주지 포함) 임차료를 3개월 이상 미납하여 생계가 어려운 경우로 월세 차감 후 보전되어 있는 보증금이 주거지원 금융재산 기준 이하인 경우 (개정 2017.5.18.)
13. 신용회복위원회 사전채무조정제도를 통해 채무변제유예처분을 받은 자 중 생계가 어려운 경우
14. 파다채무로 3개월 이상 채무를 상환하고 있어 생계가 어려운 경우
15. 자살고위험군으로 생계가 어렵다고 보건소, 정신건강증진센터, 자살예방센터, 의료기관 등 관련기관에서 추천하는 경우
16. 「범죄피해자 보호법」 제3조에 따른 범죄피해자임을 관할 경찰서로부터 확인을 받은 사람 중에서 그 피해발생일로부터 3개월 이내인 사람으로서 범죄피해로 인해 생계가 어렵다고 판단되는 경우. 다만, 동일한 범죄피해로 다른 기관에서 이미 지원을 받은 경우는 제외한다. (신설 2017.5.18.)
17. 그 밖에 서울특별시 성북구청장이 위기상황이라고 인정하는 경우 (개정 2017.5.18.)

자료: 국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)), 서울특별시 성북구 긴급복지지원에 관한 조례(제1158호)

#### 다. 지원 내용

긴급복지지원제도의 지원내용은 생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설이용 지원, 교육지원, 그리고 그 밖의 지원으로 구분된다. 긴급지원의 종류별 주요 지원 내용과 지원금액, 그리고 최대 지원 횟수는 다음 표에 정리된 바와 같다. 위기 상황에서 주어지는 주급여는 생계·의료·주거·복지시설이용 지원 등으로 구분되고, 필요성이 인정되는 가구에 대해, 교육비, 연료비, 전기료, 해산비, 장제비 등의 부가급여가 추가적으로 주어진다. 긴급지원 대상이 되지 못하거나, 긴급지원 후에도 추가적인 지원을 필요로 하는 경우 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간 프로그램으로 연계가 이루어지기도 한다.

〈표 2-8〉 2018년 기준 긴급지원 내용 및 기간

종 류			지원내용	지원금액	최대횟수
금전· 현물 지원	위기 상황 주 급여 <sup>1)</sup>	생계	○ 식료품비, 의복비 등 1개월 생계유지비	1,170.4천원 (4인기준)	6회
		의료	○ 각종 검사, 치료 등 의료서비스 지원 - 300만원 이내(본인부담금 및 비급여 항목)	300만원 이내	2회
		주거	○ 국가·지자체 소유 임시거소 제공 또는 타인 소유 의 임시거소 제공 - 제공자에게 거소사용 비용 지원	643.2천원 이내 (대도시, 4인기준)	12회
		복지 시설 이용	○ 사회복지시설 입소 또는 이용서비스 제공 - 시설운영자에게 입소 또는 이용비용 지급	1,450.5천원 이내 (4인기준)	6회
	부가 급여 <sup>2)</sup>	교육	○ 초·중·고등학생 중 수업료 등이 필요하다고 인정 되는 사람에게 학비 지원	- 초 221.6천원, - 중 352.7천원, - 고 432.2천원 및 수업료·입학금	2회 (4회) <sup>3)</sup>
		그밖의 지원	○ 위기사유 발생으로 생계유지가 곤란한 자에게 지원 - 동절기(10월~3월) 연료비 : 96천원 / 월 - 해산비(60만원)·장제비(75만원)·전기요금(50만원이내) : 각 1회		1회 (연료비 6회)
민간기관·단체 연계지원 등			○ 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간의 긴급지원프로그램 연계 ○ 상담 등 기타 지원	횟수제한 없음	

주: 1) 위기상황이 복합(複合)으로 나타난 경우 주급여 종류별 복합지원 가능

2) 부가급여는 주급여 지원가구를 대상으로 해당사항 있을 경우 추가적으로 지원

3) 주거지원(최대 12월) 대상의 교육지원 횟수를 최대 4회 범위에서 지원

자료: 보건복지부, (2018). 2018년 긴급지원사업안내. p.5.

위기 사유로 인해 생계유지가 어려운 사람을 대상으로 하는 생계지원 금액은 4인 가구 기준으로 1,170,400원으로 2018년 기준중위소득의 25.9%에 해당한다. 위기 사유에 해당할 경우 우선 1개월 지원을 원칙으로 하되, 시장·군수·구청장의 결정에 의해 2개월 범위 내에서 연장 지원이 가능하다. 또한 3개월의 지원에도 불구하고 위기 상황이 종식되지 않았다고 판단되는 경우 긴급지원심의위원회의 심의를 거쳐 3개월 범위 내에서 추가 지원이 가능하도록 하였다.

〈표 2-9〉 긴급지원제도의 생계지원 금액

(단위: 원/월, %)

구 분		1인	2인	3인	4인	5인	6인
2018	생계지원 금액(A)	432,900	737,200	953,900	1,170,400	1,386,900	1,603,400
	기준중위소득(B)	1,672,105	2,847,097	3,683,150	4,519,202	5,355,254	6,191,307
	비율(A/B*100)	25.9	25.9	25.9	25.9	25.9	25.9

자료: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.38.; 국민기초생활보장사업안내.

의료지원은 중한 질병이나 부상으로 인하여 발생한 의료비를 감당하기 어려운 사람을 대상으로 각종 검사와 치료 등 의료서비스 이용료와 약제비 등을 지원한다. 본인부담금 및 비급여 항목을 포함하여 최대 300만원까지 지원이 가능하고, 지원기간은 최장 2회이다. 퇴원 전에 신청하는 것이 원칙이지만 의료지원을 신청한 당사자가 사망한 경우에도 지원된다. 제도 시행 초기 의료지원이 긴급지원의 80%를 넘을 정도를 높은 비중을 차지할 정도로 긴급 의료지원에 대한 수요가 높았으나, 현재는 그 비중이 절반 이하로 떨어졌다.

주거지원은 거주지가 화재 등으로 소실되었거나 기타 위기 사유의 발생으로 임시적인 거처의 제공이나 주거비 지원이 필요하다고 인정되는 사람에게 주어진다. 임시로 거처할 수 있는 주거를 확보하여 제공하거나, 주거에 소요되는 비용을 지급하는 방식으로 주거지원이 이루어진다. 주거지원은 1개월 선지원과 시장·군수·구청장에 의한 2개월 내의 연장 지원, 그리고 긴급지원심의위원회에 의한 9개월 범위 내에서의 추가 지원으로 구성된다. 긴급 주거지원은 1~2인, 2~3인 5~6인의 가구규모별로 한도액이 차등화되어 있으며, 한도액은 아래 표에 제시된 바와 같다.

〈표 2-10〉 긴급지원제도의 주거지원 한도액

(단위: 원/월)

지역 \ 가구구성원수	1~2인	3~4인	5~6인
대도시	387,200	643,200	848,600
중소도시	253,800	422,900	557,400
농어촌	145,900	243,200	320,300

주: 위 지원기준은 상한액이며, 가구구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가시마다 대도시 102,300원, 중소도시 67,000원, 농어촌 38,300원씩 추가 지급

자료: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.44.

〈표 2-11〉 국민기초생활보장제도 주거급여의 기준임대료(2018년)

(단위: 원/월)

구 분	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시, 세종시)	4급지 (그외 지역)
1인	213,000	187,000	153,000	140,000
2인	245,000	210,000	166,000	152,000
3인	290,000	254,000	198,000	184,000
4인	335,000	297,000	231,000	208,000
5인	346,000	308,000	242,000	218,000
6~7인	403,000	364,000	276,000	252,000
8~9인	443,300	400,400	303,600	277,200
10~11인	487,630	440,440	333,960	304,920

자료: 국토교통부. (2018). 2018년 주거급여사업안내.

긴급 주거지원은 국민기초생활보장제도의 주거급여가 4급지(서울, 경기·인천, 광역시·세종시, 그 외 지역)로 구분되어 있는 것과 달리 대도시, 중소도시, 농어촌의 3급지로 구분되어 있으며, 한도액도 주거급여에 비해 높게 설정되어 있다.

사회복지시설 이용지원은 아동의 방임이나 가정폭력 등의 위기 사유가 발생하여 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설에서 제공하는 서비스가 필요하다고 인정되는 사람에게 주어지는 지원으로, 지원액은 해당 시설의 운영자에게 지급된다. 사회복지시설 이용지원 역시 생계지원과 동일하게 1개월 선지원, 2개월 범위 내의 연장지원과 3개월 추가지원으로 구성되며 최대 6개월까지 지원된다.

〈표 2-12〉 긴급지원제도의 사회복지시설 이용지원 한도액

(단위: 원/월)

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
시설지원 한도액	535,900	914,200	1,182,900	1,450,500	1,719,200	1,987,700

주: 위 지원기준은 상한액이며, 입소자가 7인 이상인 경우 1인 증가시마다 278,000원씩 추가 지급  
 자료: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.46.

교육지원과 기타 지원들은 앞서 설명한 주급여들에 대한 부가급여 성격으로 지원되는 급여들이다. 교육지원은 생계지원 등 긴급지원 주급여를 받는 가구에 초·중·고등학교 생이 있는 경우 추가로 지원되며, 지원 금액은 학교급에 따라 다음 표에서와 같이 차등적 지급된다.

〈표 2-13〉 긴급지원제도의 교육지원 금액

(단위: 원/분기)

구 분	초등학생	중학생	고등학생
지원금액	221,600	352,700	432,200원 및 수업료·입학금

자료: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.47.

교육지원은 분기 단위로 지원되며, 생계지원, 의료지원, 시설이용지원을 받는 가구의 경우 분기 단위로 1회에 추가 1회까지, 주거지원은 추가 최대 3회까지 지원될 수 있다.

마지막으로, 긴급지원의 주급여를 받는 가구 중에서 연료비, 전기요금, 해산비, 장제비 지원이 필요하다고 인정되는 가구에 대해 해당 비용 또는 현물을 지원한다. 연료비는 10월부터 다음 해 3월에 해당하는 동절기에 난방, 취사를 위해 필요한 비용을 월별로 지원하며 월 기준 96,000원을 지급한다. 전기요금은 긴급 생계지원 혹은 주거지원을 받는 가구 중 정기요금이 연체되어 단전된 가구에 지원하며, 가구당 최대 50만원 한도 내에서 지원된다.

〈표 2-14〉 긴급지원제도의 기타지원 금액

(단위: 원/월)

구 분	연료비	해산비	장제비	전기요금
지원금액	96,000	600,000	750,000	500,000 이내

자료: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내.

## 라. 사후 적정성 평가 및 환수

긴급지원은 위기 상황에 놓인 가구들에 대해 시급을 다투는 개입의 필요성이 있다고 판단하여 지원이 이루어지는 만큼 시의성과 적절성이 매우 중요한 제도이다. 이와 같은 이유로 접수(in-take) 초기에 소득·재산에 대한 엄밀한 조사(means-test)는 생략하는 대신 현장조사를 통해 48시간 내에 1차 지원이 이루어지도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 1차 지원을 통해 위기가 해소 내지 완화된 이후 사후 조사를 통해 우선 실시한 지원이 적정한지 여부를 판단할 필요가 있다. 또한 긴급지원 수급 이후라도 지속적 지원이 필요한 경우 국민기초생활보장제도나 여타의 제도로 연계하기 위해서도 사후조사의 필요성이 제기된다.

사후조사는 긴급지원 대상자의 소득과 재산, 기타 필요한 사항을 조사한다. 아래 표는 2018년 기준으로 사후 적정성을 평가하기 위한 소득, 일반재산 및 금융재산 기준을 제시하고 있다.

〈표 2-15〉 사후 적정성 평가를 위한 소득 및 재산 기준

(단위: 원/월, 만원)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득기준 (월/원)	1,254,079	2,135,323	2,762,363	3,389,402	4,016,441	4,643,480	5,270,519
지 역 <sup>16)</sup>	대도시		중소도시			농어촌	
재산기준(만원)	13,500		8,500			7,250	
금융재산기준(만원)	500만원 이하(단, 주거지원은 700만원 이하)						

주: 8인 이상 가구의 경우, 1인 증가시마다 627,039원씩 증가(8인 가구 5,897,558원)  
자료: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.61.

## 2. 긴급지원 운영 현황

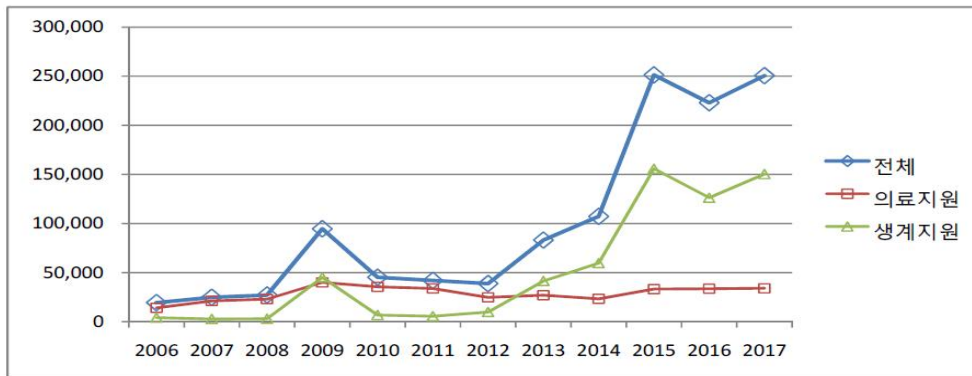
긴급복지지원제도 지원 건수는 2017년 기준으로 2007년에 비해 10배 이상 증가한 것으로 나타났다. 이 때, 행정데이터상 1회 지원을 1건으로 처리하는 방식에 의해 과대 계산된 것일 수 있음에 유의해야 한다. 예를 들면, 한 가구가 3개월 동안 생계지원을 받은 경우 3건으로 계산된다. 실제 가구(개인) 수급자 수는 2017년 기준으로 약 79천 여 가구(명)으로 행정데이터 상 지원 건수와는 상당한 차이가 있다. 하지만 2014년에서 2014년 기간 동안 긴급지원 수급자 수 또한 급격하게 증가한 것이 사실이다. 이에 대해서는 3장에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

수급건수의 급격한 증가와 더불어 긴급지원 예산도 큰 폭으로 상승하였다. 2007년 341억원<sup>17)</sup>이던 긴급지원 예산은 2017년 1,213억원으로 약 2배 가까이 올랐다. 예산 집행률 또한 전년 대비 예산이 크게 상승했던 2009년과 2013년을 제외하고는 100%에 이르렀다.

16) 대도시 : 특별시, 광역시의 “구”(도농복합 “군” 포함) / 중소도시 : 도의 “시”와 세종특별자치시 / 농어촌 : 도의 “군”

17) 20016년 615억원이던 긴급지원 예산은 2007년 341억원으로 44.5% 삭감되었는데, 이는 예상과 달리 2006년 긴급지원 예산집행률이 38.2%에 불과했던 데 그 원인이 있는 것으로 보인다.

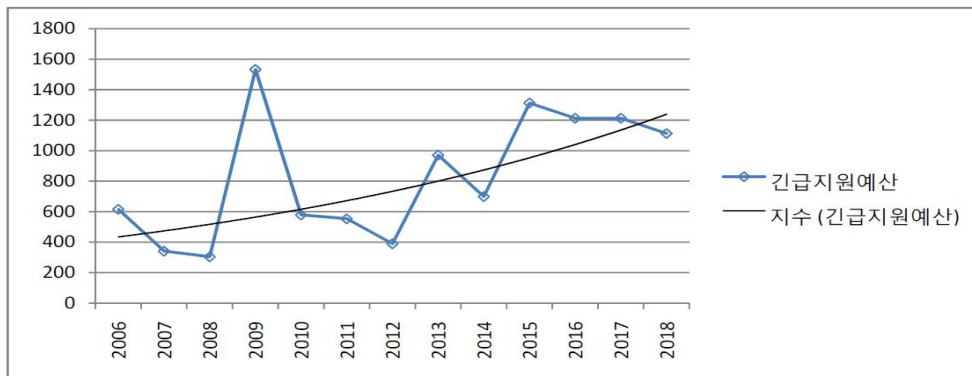
[그림 2-6] 행정데이터상 긴급지원 건수(2006~2017년)



주: 지원건수는 '지원대상×급여별 지원횟수'로 계산됨. 한 가구 혹은 개인이 연속으로 몇 회에 걸쳐 지원을 받을 경우 각각이 한 건으로 계산됨.

자료: (2006~2013년) 여유진 등(2014, p.55); (2014~2016년) 보건복지부(각년도) 보건복지백서; (2017년) 보건복지부 내부자료.

[그림 2-7] 긴급지원 예산(2006~2018년)



자료: (2006년) 여유진 등(2014, p.56); (2007~2017년) 열린재정 재정정보공개시스템 보건복지부 단위사업별결산 현황(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/mainFinanceStat1Page.do#none>에서 2018. 8.13. 인출)

〈표 2-16〉 연도별 긴급복지지원 건수<sup>1)</sup>

(단위: 건, %)

구분	2006	2007	2008	2009 <sup>3)</sup>	2010	2011	2012	2013 <sup>4)</sup>	2014	2015	2016	2017
계	19,476	24,932 (28.0)	27,205 (9.1)	94,683 (248.0)	45,278 (-52.2)	42,057 (-7.1)	38,855 (-7.6)	83,187 (114.1)	107,286 (29.0)	251,327 (134.3)	222,981 (-11.3)	250,568 (12.4)
생계지원	4,280	2,921 (-31.8)	3,171 (8.6)	45,229 (1,326.3)	6,948 (-84.6)	5,672 (-18.4)	9,913 (74.8)	41,550 (319.1)	59,749 (43.8)	155,871 (160.9)	126,257 (-19.0)	150,460 (19.2)
의료지원	14,229	21,273 (49.5)	23,143 (8.8)	40,095 (73.2)	35,617 (-11.2)	33,908 (-4.8)	24,884 (-26.6)	27,055 (8.7)	23,396 (-13.5)	33,285 (42.3)	33,649 (1.1)	34,115 (1.4)
주거지원	355	252 (-29.0)	236 (-6.3)	438 (85.6)	342 (-21.9)	489 (43.0)	1,115 (128.0)	2,803 (151.4)	5,797 (106.8)	12,536 (116.2)	10,143 (-19.1)	12,090 (19.2)
교육지원				3,758	724 (-80.7)	592 (-18.2)	566 (-4.4)	786 (38.9)	720 (-8.4)	2,913 (304.6)	1,130 (-61.2)	945 (-16.4)
그 밖의 지원 <sup>2)</sup>	612	486 (-20.6)	655 (34.8)	5,163 (688.2)	1,647 (-68.1)	1,396 (-15.2)	2,377 (70.3)	10,993 (362.5)	17,624 (60.3)	46,722 (165.1)	51,803 (10.9)	52,958 (2.2)

주: 괄호안의 숫자는 전년도 대비 증감율임.

1) 지원건수는 '지원대상×급여별 지원횟수'로 계산됨.

2) 그 밖의 지원은 사회복지시설이용, 난방비지원, 해산비지원, 장제비지원, 전기요금지원을 포함함.

3) 2009년 한시적으로 휴·폐업, 실직자에 대해 일시적으로 긴급지원 실시

4) 2013년 경기침체에 따른 추경편성 및 지원기준 완화

자료: (2006~2013년) 여유진 등(2014, p.55); (2014~2016년) 보건복지부(각년도) 보건복지백서; (2017년) 보건복지부 내부자료.

〈표 2-17〉 연도별 긴급복지지원 예산규모<sup>1)</sup>

(단위: 억원, %)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
복지부 소관 총예산		104,142	119,639	160,115	186,059	195,166	209,406	366,928	410,673	468,995	534,725	558,436	576,628	631,554
긴급 지원	예산 <sup>2)</sup>	615	341	304	1,533 <sup>3)</sup>	579	553	389	971	699	1,313	1,213	1,213	1,113 <sup>4)</sup>
			(-44.5)	(-11.1)	(405.1)	(-62.2)	(-4.5)	(-29.7)	(149.8)	(-28.0)	(87.7)	(-7.6)	(0.0)	(-8.2)
	비중	0.6	0.3	0.2	0.8	0.3	0.3	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2

주 1) 보건복지부 소관 총예산은 본예산 기준이고, 긴급지원 예산은 추경이 반영된 최종 예산액으로 2018년 8월 13일 기준 열린재정 재정정보공개시스템 부처별 단위사업별 결산현황에 의한 값임.

2) 괄호안의 숫자는 전년도 대비 증감율임.

3) 2009년 긴급복지지원의 본예산은 515억 원이었으나, 외환위기로 인한 추경예산이 추가됨.

4) 2018년 예산은 추경이 반영되기 전의 본예산임.

자료: (2006~2014년) 여유진 등(2014, p.55); (2015~2018년) 보건복지부(각년도) 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요; (2007~2017년 긴급지원 예산) 열린재정 재정정보공개시스템 보건복지부 단위사업별결산현황(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/mainFinanceStat1Page.do#none>에서 2018.8.13. 인출)

〈표 2-18〉 연도별 긴급복지지원 예산집행률

(단위: %, 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
예산집행률	38.2	100.0	100.0	73.1	100.0	100.0	100.0	72.7	100.0	100.0	100.0	100.0
예산액	615	341	304	1,533	579	553	389	971	699	1,313	1,213	1,213
집행액	235	341	304	1,120	579	553	389	706	699	1,313	1,213	1,213

주: 2009년 긴급복지지원의 본예산은 515억 원이었으나, 외환위기로 인한 추경예산이 추가됨.

자료: (2006년) 여유진 등(2014, p.56); (2007~2017년) 열린재정 재정정보공개시스템 보건복지부 단위사업별결산현황(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/mainFinanceStat1Page.do#none>에서 2018.8.13. 인출)



# 제 3 장

## 긴급지원제도의 성과 평가

제1절 수급자 변화 추이 및 원인

제2절 위기 사유별 변화 추이 및 특성

제3절 급여별 추이 및 특성

제4절 긴급지원제도 사후 적정성 평가

제5절 긴급지원제도 전달체계 및 사후 관리 등



# 3

## 긴급복지지원제도의 성과 평가 <

<

### 제1절 수급자 변화 추이 및 원인

#### 1. 긴급지원 수급 및 탈락 추이

긴급지원을 신청자 수와 이중 수급자 및 탈락자 수는 다음 표 및 그림과 같다. 긴급지원 신청자 수는 2010~14년까지 4~5만명 내외로 유지되었으나, 2015년 약 9만 6천여 명으로 전년 대비 2배 이상 급증한 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 긴급복지지원 신청자 수 및 수급률·탈락률

(단위: 명, %)

구분	신청	수급 여부			
		수급		탈락	
2010	50,051	38,600	77.1	11,451	22.9
2011	52,558	36,844	70.1	15,714	29.9
2012	39,150	31,200	79.7	7,950	20.3
2013	48,315	44,069	91.2	4,246	8.8
2014	46,552	44,225	95.0	2,327	5.0
2015	95,894	93,922	97.9	1,972	2.1
2016	72,281	70,690	97.8	1,591	2.2
2017	82,171	79,372	96.6	2,799	3.4

주: 기타(본인 철회 등)와 결측치는 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

이 시점에 신청 건수가 급격하게 증가한 것은 앞서 2장에서 언급한 ‘송파 세 모녀 자살 사건’ 이후 긴급복지지원제도의 기준 완화, 사각지대 발굴 노력과 홍보 효과, 그리고 이에 부응하는 긴급지원 예산 배정이라는 세 가지 요인이 결합된 결과라 할 수 있다.

먼저 제도적 차원에서, 이 시기 선지원·후 적정성 확인 원칙을 강화하여 48시간 내 지원 원칙을 명시하고, 소득기준과 금융재산기준도 상향조정하였다. 또한 지자체 자체 조례나 지자체장 인정 비율이 상향조정되었으며 이후 재량적 운영권을 강화하였다. 긴급지원의 공급자, 즉 긴급지원 담당 공무원의 입장에서 보면 긴급지원에 따른 적극행

정 면책 규정과, 적정성 판단 기준의 유연적 활용 규정을 지침에 명시함으로써 좀 더 유연하고 탄력적인 행정이 가능해졌다. 이는 가시적으로 나타나지는 않지만 환수 압력이나 감사 부담이 실질적으로 완화됨으로써 좀 더 적극적으로 위기가구에 대응할 수 있는 여지를 확장시켰음이 분명하다.

사각지대 발굴 차원에서, 민관협력체계 및 사각지대 관리시스템의 강화, 각종 언론 매체와 온라인·오프라인을 통한 긴급지원에 대한 대대적인 홍보, 그리고 주기적인 발굴 등 긴급지원에 대한 정보와 접근성이 크게 향상된 것도 이 시기 긴급지원 신청자 급증에 기여한 것으로 보인다. 특히, 2015년 이후 읍면동 복지허브화, 희망복지지원단 운영 등을 통해 공적인 복지사각지대 발굴시스템이 확대되었으며, 특히 빅데이터 등을 활용한 사각지대 발굴도 일정 효과를 거두었다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 2014년과 2015년 동절기 신청이 아닌 사각지대 발굴을 통해 각각 5,743명(2014년 12월~2015년 2월)과 7,540명(2015년 12월~2016년 2월)이 긴급복지를 지원받은 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 2014년, 2015년 동절기 발굴·지원실적

(단위 : 명)

구분	발굴	지원완료						절차 진행중 (매월 기준)	미지원 결정
		소계	공공				민간		
			소계	기초 생활	긴급 복지	기타			
총계	277,547	213,723	23,575	2,842	5,743	20,290	196,872	51,622	8,543
'14.12월	92,567	78,972	7,103	1,092	1,424	6,493	74,700	16,365	2,355
'15.1월	86,679	68,063	11,667	1,669	2,475	10,599	59,307	17,414	4,114
'15.2월	98,301	66,688	4,805	81	1,844	3,198	62,865	17,843	2,074
총계	378,406	310,938	31,468	7,022	7,540	26,915	289,921	132,675	—
'15.12월	148,404	131,936	10,980	3,103	2,610	9,427	125,157	54,004	—
'16.1월	115,591	94,919	12,048	2,778	2,742	10,516	86,101	38,942	—
'16.2월	114,411	84,083	8,440	1,141	2,188	6,972	78,663	39,729	—

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

- 1) 발굴-신청 간 시점 차이, 중복지원(긴급복지+민간) 등으로 항목별 합계는 발굴인원과 불일치
- 2) 소득·재산조사 등 대상자 선정에 1개월 이상 소요
- 3) 긴급복지는 대상자요청에 의한 건을 제외하였고, 긴급지원 내 중복지원(예: 생계지원+연료비) 건을 제거한 수입 자료: 보건복지부, (2015.3.30.). '14년 겨울철 어려운 이웃 21만 명 찾아 지원(보도참고자료); 보건복지부, (2016.3.30.). '15년 겨울철 어려운 이웃 31만명 찾아 지원(보도참고자료).

특히, 사각지대를 발굴하고 지원하기 위한 자체적인 노력이 이루어지고 있는 지자체도 상당하다.<sup>18)</sup> 또한, 중앙정부 차원에서의 긴급지원과 민간 차원에서의 사회복지공동모금회 등 각종 비영리단체 지원과 더불어, 이들을 틈새를 메우기 위해 대부분의 지자체들이 긴급지원 탈락자 혹은 종료자를 대상으로 하는 복지제도를 가지고 있었다.<sup>19)</sup> 또한 10년 이상 사업이 지속되면서 사업에 대한 인지도가 높아져, 병원 등 의료기관이나 한전 등에서 직접 신고하는 사례도 증가하고 있는 것으로 보고되고 있다.

긴급지원 예산 차원에서, 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 2014년 699억 원에서 2015년 1,313억 원으로 87.7% 증액되었다. 제도의 기준이 명확하거나 의무지출인 다른 복지제도들과는 달리, 긴급복지지원제도는 상대적으로 제도의 기준이 엄격하게 정해져 있지 않고, 지자체와 긴급지원 담당공무원의 재량권이 상당 정도 인정되는 제도이다. 따라서 지원 기준이 완화되더라도 예산이 이를 뒷받침하여 증액되지 않는 이상 일선에서는 엄격한 기준을 적용할 수밖에 없으며, 반대로 다른 조건이 동일하다 하더라도 예산이 증액되는 경우 좀 더 완화된 잣대를 적용하는 경향이 있다. 즉, 2014년과 2015년에 걸쳐 긴급복지지원제도의 기준이 크게 완화되었다 하더라도 큰 폭의 예산 증액이 수반되지 않았다면 긴급지원 수급자 수 확대는 한계가 있었을 것으로 추정된다.

마지막으로, ‘메르스 사태’로 인해 병원 혹은 거주지에 격리된 사람들을 대상으로 실시된 긴급 생계비 지원도 2015년 긴급지원 수급자 급증에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 추정된다.<sup>20)</sup>

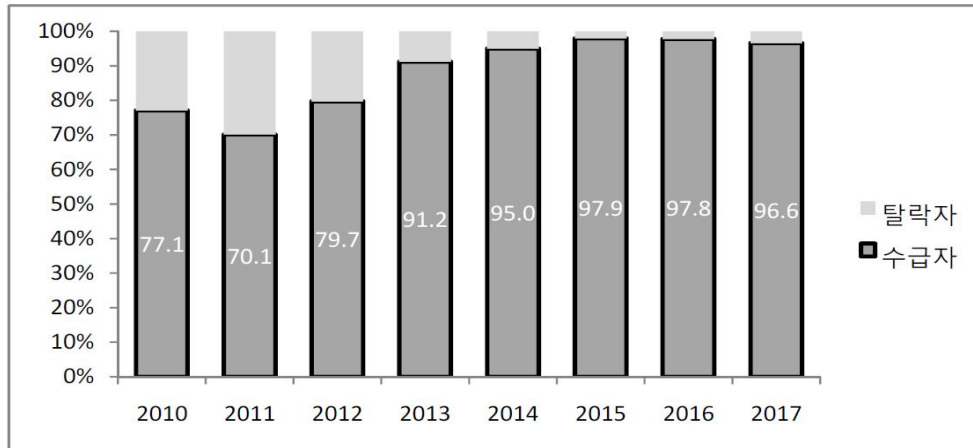
18) 긴급지원 담당공무원 심층면접 대상 지역의 경우, 경기 광명의 누리복지팀, 광주 광산구의 복지사각지대 발굴추진단, 부산 남구의 ‘남구 온 희망울타리 네트워크’, 전주 완산구의 ‘희망보드미’ 등이 지자체 차원의 사각지대 발굴 네트워크였다.

19) 심층면접 대상 지역 중 부산 남구에서는 주거위기가구를 대상으로 하는 ‘우리 집이 생겼어요’ 사업, 제주 조의 ‘저소득 위기가정 지원 사업’ 등을 대표적인 예로 들 수 있다.

20) 메르스 자가격리자를 대상으로 한 긴급 생계지원이 총 몇 명에게 이루어졌는지에 대한 정확한 통계는 제시된 바 없다. 다만, 2015년 7월 22일자 연합뉴스(“서울시, 메르스 자가격리자 긴급생계비 지원”)에 의하면, 2015년 7월 16일 기준으로 서울시에서만 3,998명에게 긴급생계비가 지급된 것으로 나타났다. 경기도 역시 3,300명의 격리대상자에게 긴급생계비를 제공한 것으로 보도되었다(뉴스원, 2015년 7월 2일자, “경기도, 메르스 격리자 긴급생계비 재원 소진”), 또, 대전시의 경우도 메르스로 인한 격리로 생계가 곤란한 688가구 1,985명에게 긴급생계비를 지원했다고 밝히고 있다(브레이크뉴스, 2015년 6월 29일자, “대전시, 메르스 격리 688가구 긴급 생계비 지원”). 이러한 통계치들로 추정해 볼 때 메르스 사태는 2015년 긴급지원 수급자 수 증가에 상당히 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

[그림 3-1] 긴급지원 신청자의 수급률 및 탈락률

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

긴급지원 신청자 중 실제 수급한 사람의 비율, 즉 수급률은 2013년 90%를 넘어 이후 2015년 97.9%에 이르렀다. 2012년까지 70%대에 머물던 수급률이 2013년 이후 90%대를 넘어선 것은 어떤 요인에 기인한 것일까? 이는 앞서 언급한 바와 유사한 맥락에서 해설될 수 있다. 2013년에는 무엇보다도 이전 연도에 비해 2.5배에 달하는 긴급지원 예산이 책정(971억 원)되었다는 데서 그 일차적 원인을 찾을 수 있다. 이는 경기 침체에 대응하기 위해 긴급지원 추가예산을 편성한 결과였다. 이와 즉, 이전에는 예산 제약으로 인해 엄격하게 적용할 수밖에 없던 (내재적) 기준이 상당 정도 완화되었을 것으로 추정해 볼 수 있다. 이 같은 예산 증가는 2012년부터 허용되던 지자체 자체 위기 인정 사유(예산 10% 이내)와 결합하여 수급률을 끌어올린 것으로 보인다. 이와 더불어, 2012년에 금융재산 기준이 기존의 120만원에서 300만원(주거지원의 경우 500만원)으로 상향 조정된 데 이어, 2013년 말까지 한시적으로 소득기준을 최저생계비의 120% 이하에서 150% 이하로, 금융재산 기준을 300만 원 이하에서 500만 원 이하로 완화하는 조치로 인해 수급률이 크게 높아진 것으로 보인다.

긴급지원 신청자의 대부분은 본인으로 나타났다. 2014년에만 친지의 비율이 5.5%로 비교적 높았고, 2015년 이후에는 본인의 비율이 꾸준히 95%를 상회했다. 이와 같이 본인 신청 비율이 매우 높게 나타나는 것은 무엇보다도 긴급복지지원제도에 대한

꾸준한 홍보 결과로 볼 수 있다. 이와 더불어, 친지, 사회복지 종사자, 이웃 등 지역주민 등이 위기 가구를 발견했다라도, 직접적으로 신고나 신청을 하기보다는 본인에게 긴급복지지원제도에 대한 정보를 제공하거나 신청을 권고하는 경우가 대다수일 것으로 추정된다.

〈표 3-3〉 긴급지원 신청자와 대상자 간의 관계

(단위: 명)

대상자와의 관계	2014	2015	2016	2017	계
본인	92.8	95.4	95.6	95.9	95.2
친지	5.5	2.6	2.1	1.5	2.6
사회복지시설종사자, 공무원, 교원, 의료기관종사자	0.6	1.3	1.9	1.7	1.4
중앙129, 119응급구조대, 응급지원관련종사자, 경찰관서	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
복지도우미, 요양보호사, 종교단체, 지역주민	0.6	0.3	0.2	0.1	0.3
기타	0.3	0.4	0.1	0.6	0.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 입력오류로 인한 결측치가 제외된 신청자의 유효값 기준이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

## 2. 수급자<sup>21)</sup>의 특성 변화

아래 표는 2014년부터 2017년까지 긴급지원 수급자의 특성별 분포 추이를 보여주고 있다.

먼저, 긴급지원 수급자 중 남성의 비율이 최근으로 올수록 약간씩 증가하는 추세를 보이고 있다. 2010년 이래 2015년까지 수급자 중 남성의 비율은 53~55% 내외 수준을 유지했다(여유진·김미곤·황도경 등, 2014, p.100). 하지만 2016년에 남성의 비율은 57.5%, 2017년에는 58%로 증가했다. 이는 2015년 급등한 수급건수와 결합될 때 더욱 부각되는 결과이다. 즉, 2014년 남성과 여성의 수급 건수 차이는 4천여 건에 불

21) 이 때의 수급자는 ‘신청한 사람’ 또는 ‘가구주’가 혼재되어 있을 가능성을 배제할 수 없다. 즉 최초 신청자, 면접과 현장조사시 가구주로 파악된 사람 중 긴급지원 담당 공무원이 어떠한 사람을 기준으로 입력하였는지는 명확치 않다. 의료지원의 경우 개인 단위이므로 이러한 것이 크게 문제되지 않지만, 생계지원 등 가구단위 수급의 경우 이는 다소 혼란을 일으킬 수 있다. 또한, 신청자와 가구주, 제도의 수혜자인 가구원이 상이할 수 있으므로 성별과 연령 등 같은 특정 인구학적 특성에 따른 분석 결과를 해석할 때 주의해야 한다. 하지만 대부분 가구주가 신청과 확인조사의 주체인 점을 감안한다면 수급자를 가구주와 동일하게 간주한다 하더라도 큰 문제는 없을 것으로 추정된다.

과하였으나, 2017년에 그 차이는 1만여 건에 달한다. 이러한 차이는 뒤에서 살펴보겠지만, 최근 수급자 중 출소자, 노숙인의 비율이 증가하고 있는 것과 무관치 않은 것으로 추정된다. 이는 긴급지원 수급자의 성별 연령 분포의 차이를 살펴보면 분명히 드러난다. **남성 수급자의 경우 45~64의 장년층 비율이 상당히 높게 나타났다.** 즉, 2017년 기준으로 45~54세 수급자의 비율은 26.5%, 55~64세 수급자의 비율은 31.4%에 이르러, 이를 합하면 57.9%에 이른다. 이에 비해, 이 연령대 여성 수급자의 비율은 34.6%에 불과하다. 대신 여성 수급자의 41.4%는 65세 이상 고령자로 나타났다. 즉, **남성의 경우 중년의 실직, 출소, 노숙 등의 위기로 인해 긴급지원의 도움을 요청하는 비율이 높은 반면, 여성의 경우 고령으로 인해 노출되는 소득 단절이나 질병 등의 위기로 인해 긴급지원을 찾는 비율이 더 높게 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다.**

〈표 3-4〉 긴급지원 수급자 특성별 분포 추이

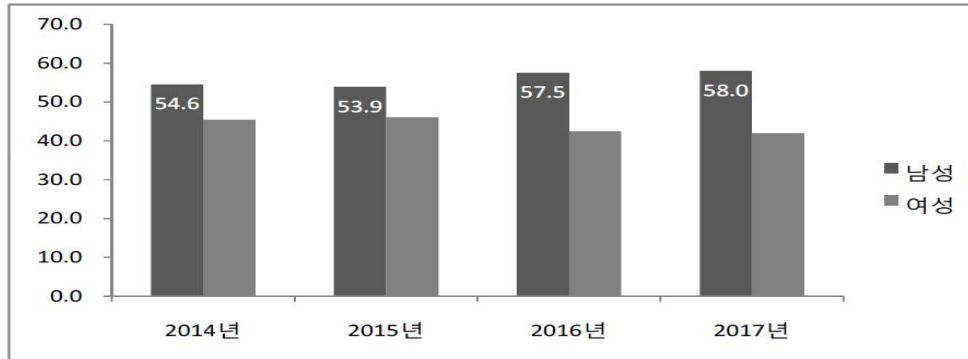
(단위: 명, %)

구분	범주	2014		2015		2016		2017	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
성별	남성	24,130	54.6	50,654	53.9	40,672	57.5	46,060	58.0
	여성	20,095	45.4	43,267	46.1	30,018	42.5	33,312	42.0
연령	18세 미만	248	0.6	896	1.0	472	0.7	476	0.6
	18~34세	2,101	4.8	8,038	8.6	4,735	6.7	5,993	7.6
	35~44세	4,722	10.7	12,325	13.1	8,868	12.6	10,406	13.1
	45~54세	9,827	22.2	20,306	21.6	15,435	21.8	17,978	22.7
	55~64세	11,038	25.0	22,369	23.8	17,934	25.4	20,208	25.5
	65세 이상	16,280	36.8	29,974	31.9	23,241	32.9	24,312	30.6
가구 규모	1인	23,932	54.1	46,270	49.3	41,945	59.3	48,568	61.2
	2인	9,305	21.0	19,588	20.9	14,310	20.2	15,819	19.9
	3인	5,582	12.6	13,244	14.1	7,590	10.7	8,207	10.3
	4인	3,551	8.0	10,264	10.9	4,582	6.5	4,612	5.8
	5인	1,364	3.1	3,464	3.7	1,674	2.4	1,580	2.0
	6인 이상	491	1.1	1,092	1.2	589	0.8	587	0.7
거주 지역	대도시	19,998	45.2	43,955	46.8	33,076	46.8	38,398	48.4
	중소도시	18,261	41.3	39,857	42.4	29,691	42.0	32,525	41.0
	농어촌	5,966	13.5	10,110	10.8	7,923	11.2	8,448	10.6
국적	내국인	44,153	99.84	93,728	99.80	70,553	99.81	79,276	99.88
	외국인	72	0.16	194	0.21	137	0.19	96	0.12
계		44,225	100.0	93,922	100.0	70,690	100.0	79,372	100.0

주: 각 범주별 수치는 입력오류로 인한 결측치가 제외된 신청자의 유효값 기준이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-2] 긴급지원 수급자의 성별 분포 변화

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

〈표 3-5〉 긴급지원 수급자 성별·연령별 분포 추이

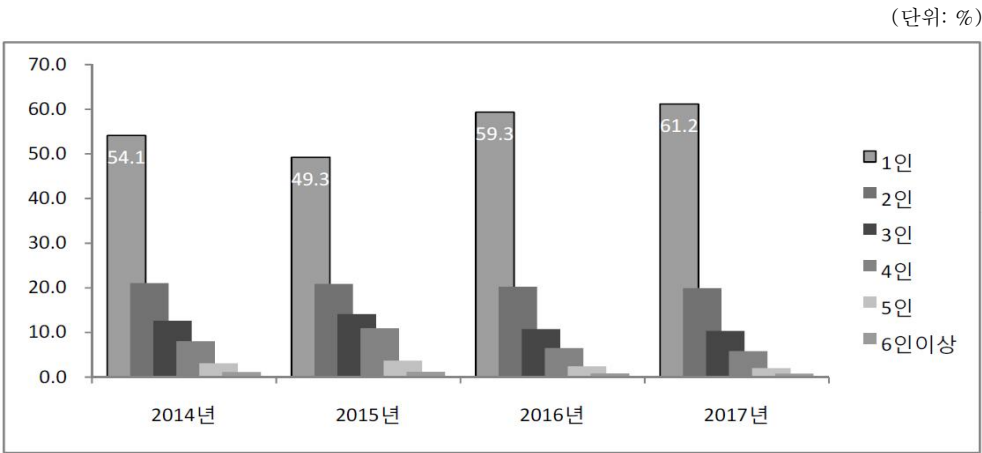
(단위: %)

구분	범주	2014	2015	2016	2017
남성	18세 미만	0.6	1.0	0.7	0.6
	18~34세	4.0	6.6	5.7	6.4
	35~44세	8.9	11.8	11.5	12.3
	45~54세	25.0	24.4	25.5	26.5
	55~64세	32.4	29.8	31.6	31.4
	65세 이상	29.2	26.3	25.0	22.8
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
여성	18세 미만	0.5	0.9	0.6	0.7
	18~34세	5.7	10.9	8.0	9.1
	35~44세	12.8	14.6	14.0	14.2
	45~54세	18.9	18.4	16.8	17.4
	55~64세	16.0	16.8	17.0	17.2
	65세 이상	46.0	38.5	43.6	41.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

가구규모별 긴급지원 수급자의 분포를 보면, **단독가구의 비율이 과반수를 차지할 뿐만 아니라, 최근으로 올수록 그 비율이 더욱 증가하는 추세**에 있음을 알 수 있다. 1인가구의 비율은 2014년 54.1%를 차지하였으나, 2017년에 61.2%로 증가한 것이다. 수급자 중 단독가구 증가 추세는 고령화 등의 영향으로 인한 전반적인 단독가구 증가 경향과 맞물려 있기도 하지만, 이 또한 앞서 언급한 바와 같이 남성과 여성에 있어 확연한 차이를 보이는 부분이기도 하다.

[그림 3-3] 긴급지원 수급자의 가구규모별 분포 변화



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

〈표 3-6〉 긴급지원 수급자 중 독거가구의 성별·연령별 분포 추이

(단위: %)

구분	범주	2014	2015	2016	2017
남성 단독 가구	18세 미만	0.1	0.1	0.2	0.2
	18~34세	2.4	4.3	4.4	5.2
	35~44세	6.8	9.1	10.1	11.0
	45~54세	22.9	24.2	25.7	27.1
	55~64세	37.6	35.5	36.6	35.8
	65세 이상	30.2	26.8	23.1	20.8
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
여성 단독 가구	18세 미만	0.2	0.2	0.1	0.2
	18~34세	2.1	6.2	3.0	4.0
	35~44세	3.9	5.5	4.8	5.4
	45~54세	8.4	9.5	10.4	11.4
	55~64세	17.6	18.1	19.6	20.8
	65세 이상	67.9	60.6	62.1	58.2
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

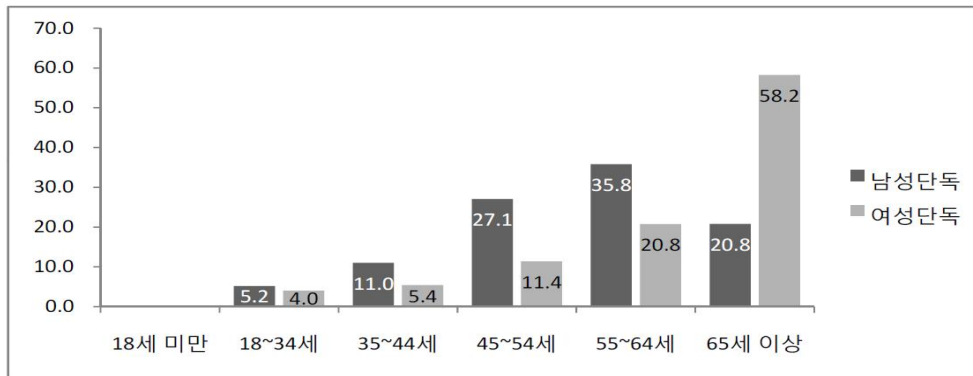
주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

〈표 3-6〉에서 보는 바와 같이, 긴급지원을 수급한 독거 여성의 60% 내외는 65세 이상 노인인 데 비해, 독거 남성의 60% 이상은 45~64세의 중년이었다. 2017년의 경우 35~44세 청장년 수급자의 비율도 11.0%에 달했다. 이러한 결과는 남성과 여성의 연령대의 위기 발생 사유와 분포에 상당한 차이가 있으며, 이에 대해 상이하게 대응할 필요가 있음을 시사하는 결과라 할 수 있다. 실제로 ‘무연고 사망자 현황’ 자료에 따르면,

2015년 무연고 사망자 총 1,245명 중 40·50대 남성은 483명으로 38.7%를 차지했으며, 이는 65세 이상 남녀 노인을 합한 수치 386명, 31%를 훨씬 상회하는 수치였다(김춘진 더불어민주당 의원실, 중앙일보 2018년 8월 16일자).

[그림 3-4] 긴급지원 수급자 중 독거가구의 연령 분포(2017년)

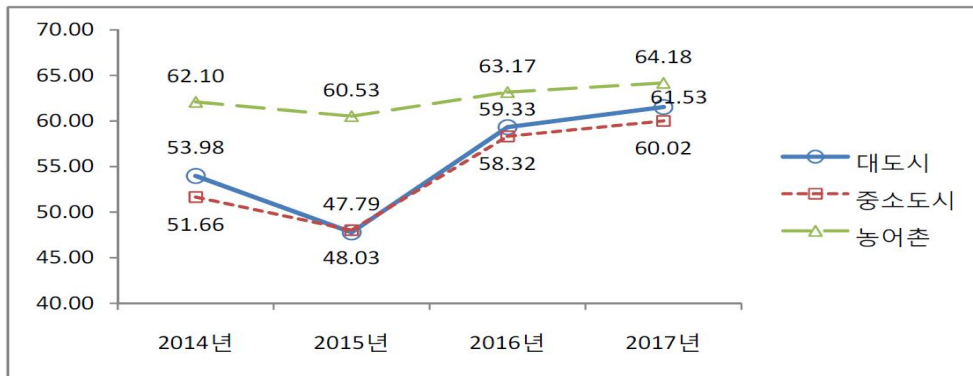
(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-5] 긴급지원 수급자 중 지역별 독거가구의 비율(2017년)

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

거주 지역별 분포를 살펴보면, 2017년 수급자 기준으로 대도시 거주자의 비율이 48.4%, 중소도시 41.0%, 농어촌 10.6%로 나타났다. 대략 농촌 지역 인구가 10% 내외인 점을 감안할 때,<sup>22)</sup> 도시와 농촌의 위기 발생 확률에는 큰 차이가 없는 것

으로 추정된다. 하지만 점차 대도시 지역 긴급지원 수급자 비중과 건수가 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 2014년에 45.2%였던 대도시 수급률은 2017년 48.4%로 증가하였고, 동 기간 동안 대도시의 수급 건수는 19,998건에서 38,398건으로 92% 급증하였다. 이는 동 기간 동안 중소도시 79.1%, 농어촌 41.6% 증가한 것과 대비된다. 또한 그림에서 보는 바와 같이, 2015년까지만 해도 대도시와 중소도시의 긴급지원 수급자 중 독거가구의 비율은 농어촌에 비해 크게 낮은 수준이었으나, 2015년과 2016년에는 거의 농어촌에 근접한 수준으로 높아졌다. 2017년 기준으로 대도시 긴급지원 수급자 중 독거가구의 비율은 61.5%로 농어촌의 64.2%와 큰 차이가 없었다. 요컨대, 점차로 대도시 지역의 위기 발생 확률과 건수가 증가하고 있음을 보여주는 결과이다. 특히 상호인지적 관계를 유지하는 농어촌과 달리, 이웃 간에도 서로 알지 못하는 모래알 같은 대도시의 삶 속에서 독거가구가 늘어나는 현실이 대도시의 위기 발생 확률과 건수 증가와 무관치 않을 것으로 보인다. 긴급복지지원제도를 포함한 복지사업에서 위기 가구와 사각지대 발굴이 향후 더욱 중요한 과제가 될 것으로 보인다.

마지막으로, 외국인 긴급지원 수급자 수는 2015년 194명으로 전년도에 비해 2.7배 정도 증가했지만, 이후 다시 감소한 것으로 나타났다.

## 제2절 위기 사유별 변화 추이 및 특성

### 1. 위기사유별 수급 건수 및 분포 추이

주지한 바와 같은 이유로 2015년에는 긴급복지지원 대상 건수가 전년도에 비해 112.4% 급증하였다. 2014년에서 2017년 기간 동안 위기사유별 수급에 있어 두드러진 특징은 다음의 몇 가지로 요약된다.

첫째, ‘**중한 질병 또는 부상**’으로 인한 수급 비율이 추세적으로 하락하고 있다. 2014년에서 2017년 기간 동안 전체 긴급지원에서 중한 질병 또는 부상으로 인한 수급자의 비중은 60.3%에서 47.1%로 큰 폭의 하락세를 보이고 있다. 이러한 추세는 이전부터

22) 통계청 도시지역 인구현황 자료([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr), 원출처는 한국토지주택공사 도시계획현황)에 의하면, 2017년 도시지역 인구 비율은 용도지역 인구기준으로 91.82%, 행정구역 인구기준으로 90.74%로 집계되었다.

시작된 것이다. 2011년까지만 해도 긴급지원에서 중한 질병 또는 부상이 차지하는 비중은 94.7%에 이를 정도로 높았으나, 2012년 85.1%, 2013년 67.5%로 해마다 그 비중이 큰 폭으로 감소하였다(여유진, 김미곤, 황도경 등, 2014, p.103). 하지만 이러한 결과는 중한 질병 또는 부상으로 인한 수급자 수가 줄어든 결과라기보다는, 다른 사유의 수급자가 큰 폭으로 증가한 결과 상대적으로 비중이 감소한 결과이다. 실제로 중한 질병 또는 부상으로 인한 긴급지원 수급자 수는 2014년 26,667명이었으나, 2017년 37,362명으로 1만 명 이상 증가하였다. 또한 여전히 ‘중한 질병 또는 부상’은 여전히 단일 사유로서는 긴급지원을 수급 받은 가장 큰 사유로서 위상을 유지하고 있다.

〈표 3-7〉 위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포

(단위: 건, %)

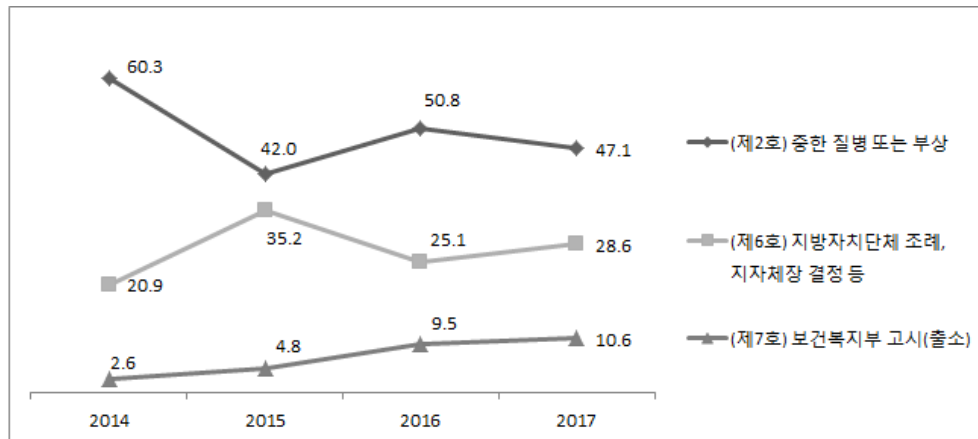
	구분	2014	2015	2016	2017
빈도	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	1,345	1,890	1,463	1,494
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	26,667	39,411	35,942	37,362
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	271	306	141	111
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	277	566	476	500
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	1,391	2,928	1,814	1,543
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	9,235	33,030	17,750	22,681
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	689	1,007	792	868
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	112	132	120	133
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 휴폐업 영업곤란)	379	943	564	627
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	2,455	6,293	4,614	5,312
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	1,135	4,511	6,678	8,392
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	269	354	336	349
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0	2,551	0	0
	계	44,225	93,922	70,690	79,372
비율	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	3.04	2.01	2.07	1.88
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	60.30	41.96	50.84	47.07
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.61	0.33	0.20	0.14
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.63	0.60	0.67	0.63
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	3.15	3.12	2.57	1.94
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	20.88	35.17	25.11	28.58
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	1.56	1.07	1.12	1.09
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.25	0.14	0.17	0.17
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 휴폐업 영업곤란)	0.86	1.00	0.80	0.79
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	5.55	6.70	6.53	6.69
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	2.57	4.80	9.45	10.57
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.61	0.38	0.48	0.44
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	2.72	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-6] 주요 위기사유의 변화 추이

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

둘째, 이 기간 동안 수급 건수의 측면에서 가장 두드러진 증가를 보인 위기 사유는 ‘지방자치단체 조례 혹은 지자체장 결정’ 등 지방자치단체 재량에 의한 지원이었다. 2015년 이 사유로 긴급지원을 수급한 건수는 33,030건으로 전년도에 비해 3배 이상 크게 치솟았다. 2012년 지자체장 인정 사유가 새롭게 추가된 이래 이 사유로 인한 수급 건수와 상대적 비중은 꾸준히 증가해 왔다. 2012년 2.9%에 불과하던 지자체장 인정 사유의 비중이 2013년에 19.2%로 급등한 이래 2015년에 35.2%까지 증가한 것이다. 하지만 2015년의 경우 ‘메르스 사태’로 인해 다른 연도에 비해 예외적으로 지자체장 인정에 의한 수급 비중이 더 높았던 점도 감안되어야 한다. 이후 그 비중이 다소 줄어들기는 했지만 2017년 28.6%로 단일 사유로는 중한 질병 또는 부상에 이어 두 번째로 높은 수급사유로 성장했다. 물론 이러한 결과는 2012년 ‘지자체장 인정 사유’가 추가된 이래 거의 모든 지자체가 자체 조례를 가지고 있으며<sup>23)</sup>, 기존에 재량에 의한 지출을 일정 비율로 제한하던 지침이 사라지면서 향후에도 지자체장 인정 사유는 25% 내외 수준을 유지할 것으로 추정된다.

셋째, 보건복지부 고시 중 ‘출소’ 사유로 인한 수급 건수와 수급 비중이 최근으로 올

23) 2018년 4월 4일 기준 총 229개의 자체 조례가 확인되며, 서울 25개, 부산 16개, 대구 8개, 인천 10개, 광주 6개(본청 포함), 대전 5개, 울산 5개, 세종 1개, 경기 31개, 강원 19개(본청 포함), 충북 11개, 충남 15개, 전북 14개, 전남 22개, 경북 23개, 경남 18개, 제주 1개의 조례를 가지고 있음.

수급 급격하게 증가하고 있다. 2014년 1,135건에 불과하던 출소 사유로 인한 수급 건수는 해마다 급증하여 2017년에는 8,392건에 이르렀다. 전체 수급 건수에서 출소 건수가 차지하는 비중 또한 2014년 2.6%에서 2017년 10.6%로 급증하였다. 2012년 보건복지부 고시에 의한 위기사유에 교정시설 출소자가 명기된 이래 출소자의 실제 수급 건수가 급격하게 증가하고 있는 것은 일선 담당공무원에 의해서도 체감되고 있는 것으로 나타났다. 심층면접 대상 지역 대부분에서 최근 긴급지원 수급자의 가장 두드러진 특징 중 하나로 출소자 증가를 꼽았으며, 교정시설이 위치한 지역의 경우 긴급 생계지원 신청자 중 출소자가 차지하는 비율이 거의 50% 내외에 이른다고 언급하기도 했다. 특히 출소자 사전 상담과 교육 과정에서 긴급복지지원제도의 존재에 대한 인지와 상호 정보 교환을 통해 출소 후 안정적인 삶의 기반을 마련하기 어려운 출소자의 상당수가 긴급지원에 도움을 호소하고 있다는 것이다. 이러한 긴급지원 수급자 중 출소자의 증가가 가지는 의미와 문제점에 대해서는 4장에서 다시 언급하고자 한다.

## 2. 수급자 특성별·위기사유별 분포

### 가. 성별·위기사유별 분포

성별 위기사유 분포의 차이를 살펴본 결과는 다음 표와 같다. 성별 분포의 특징은 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, **남성과 여성 공히 긴급지원 수급 사유의 첫 번째 사유는 ‘중한 질병 또는 부상’이며, 두 번째 사유는 ‘지방자치단체 조례나 지자체장 결정 등’의 사유였다.** 두 가지 사유의 비율에서 두드러진 성별 차이는 나타나지 않는다. 다만, 최근으로 올수록 남성의 위기 사유에서 중한 질병 또는 부상이 차지하는 비중이 더 급격하게 감소하고 있는 추세에 있다.

둘째, 이러한 상대적 비중의 차이는 남성의 경우 출소로 인한 긴급지원 수급 비율의 급격한 증가에서 그 일차적 원인을 찾을 수 있다. 2014년에서 2017년 기간 동안 남성 출소자가 전체 수급자에서 차지하는 비중은 4.5%에서 17.2%로 거의 4배 가까이 증가한 것으로 나타났다. 이에 비해 여성 출소자의 비중은 동일 기간 동안 0.21%에서 1.47%로 미미한 수준의 증가에 그쳤다.

셋째, 이와 같이, 2017년 기준으로 여성의 경우 10명 중 약 8명, 남성의 경우 10명 중 약 7명 이상은 중한 부상이나 질병 혹은 지자체 조례 규정 등에 의해 긴급지원을 수급 받은 것으로 나타났다. 남성의 경우, 거의 10명 중 2명 정도는 출소 사유로 긴급지원을 받았다. 여성의 경우 나머지 10명 중 약 2명, 남성의 경우 10명 중 약 1명이 이외의 위기 사유로 인한 수급자였다. 여성의 경우 나머지 위기사유의 분포를 살펴보면 주·부소득자의 사망, 가출, 실직과 이혼, 학대 등으로 인한 생계 곤란이 비교적 고르게 분포하고 있음을 알 수 있다. 이에 비해, 남성의 경우 주(부)소득자의 실직이 나머지 사유의 거의 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 즉, 여성의 경우 다양한 이유로 인해 남성 가구주가 소득을 상실했거나, 가정해체의 사유가 발생했을 때 가구의 위기가 발발하는 것으로 보인다. 이에 비해, 남성의 경우 주로 본인(가장)의 실직이 위기의 주요한 사유가 되고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-8〉 성별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포

(단위: %)

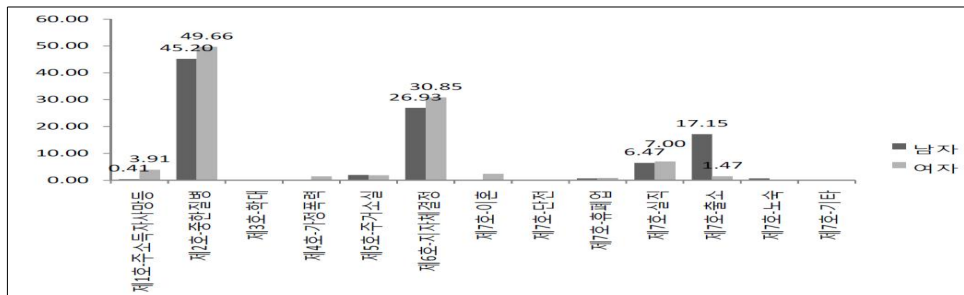
	구분	2014	2015	2016	2017
남성	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	0.94	0.49	0.51	0.41
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	61.55	43.96	50.22	45.20
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.37	0.25	0.13	0.10
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.05	0.05	0.06	0.04
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	3.36	3.36	2.65	1.98
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	20.76	31.70	22.61	26.93
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	0.23	0.17	0.15	0.15
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.32	0.18	0.18	0.18
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.91	1.06	0.73	0.70
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	5.96	7.35	6.51	6.47
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	4.53	8.53	15.52	17.15
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	1.02	0.63	0.75	0.69
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	2.28	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00
여성	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	5.56	3.80	4.18	3.91
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	58.8	39.62	51.69	49.66
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.91	0.41	0.30	0.20
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	1.31	1.25	1.50	1.45
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	2.89	2.84	2.46	1.89
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	21.03	39.22	28.50	30.85
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	3.15	2.13	2.44	2.40
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.17	0.10	0.16	0.15
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.79	0.94	0.90	0.91
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	5.06	5.94	6.56	7.00
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	0.21	0.44	1.22	1.47
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.12	0.08	0.10	0.09
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	3.23	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-7] 성별 위기사유(2017년)

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

#### 나. 연령별·위기사유별 분포

다음으로 연령별 위기사유 분포 추이를 살펴본 결과는 아래 표와 같다.

연령별 분포에서 가장 두드러진 특징 중 하나는 취약 집단이라 할 수 있는 18세 미만 아동과 65세 이상 노인의 경우 중한 부상 또한 질병으로 인한 위기 발생으로 긴급지원을 수급한 비율이 다른 연령 집단보다 상대적으로 높았다. 그 비율은 2014년 이래 줄어드는 추세에 있지만, 2017년 기준으로 3명 중 약 2명, 즉 18세 미만 아동의 64.4%, 65세 이상 노인의 67.7%는 중한 질병 또는 부상으로 인해 주로 긴급 의료지원을 수급 받은 것으로 추정된다.

〈표 3-9〉 연령별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포

(단위: %)

	구분	2014	2015	2016	2017
18세 미만	(제1호) 주소주사 사망, 가출 등	14.52	7.14	13.56	16.46
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	71.77	35.94	69.28	64.38
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	3.63	2.01	2.97	4.79
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	2.42	1.45	2.33	3.54
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	1.21	0.67	0.00	0.21
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	5.24	42.86	8.47	9.17
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	1.21	0.56	1.48	0.63
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.00	0.00	0.00	0.00
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.00	0.11	0.64	0.00
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	0.00	0.56	0.64	0.63
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	0.00	0.22	0.64	0.21
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.00	0.00	0.00	0.00
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	8.48	0.00	0.00
계		100.00	100.00	100.00	100.00

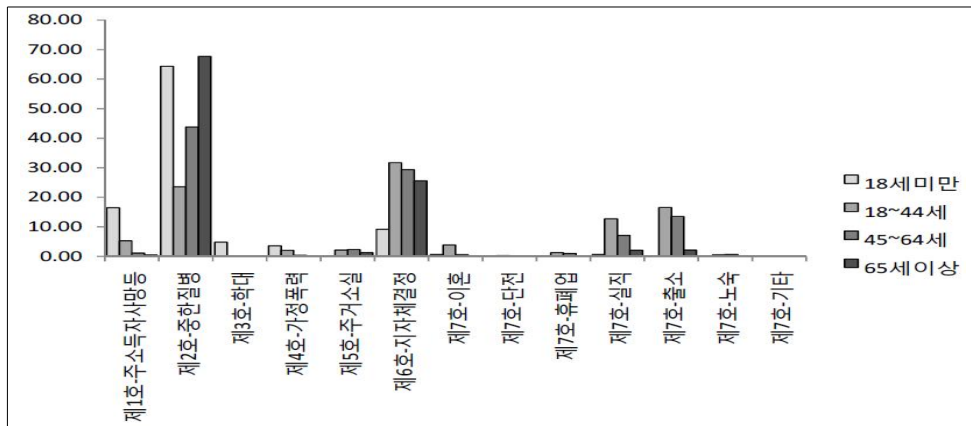
구분		2014	2015	2016	2017
18~44세	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	10.79	5.06	6.43	5.28
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	36.00	19.61	26.47	23.53
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.47	0.25	0.26	0.17
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	2.13	1.53	2.40	2.06
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	3.55	3.34	2.65	2.15
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	24.42	44.21	27.82	31.72
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	5.38	3.13	3.94	3.85
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.34	0.15	0.23	0.27
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	1.26	1.22	1.46	1.23
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	10.99	10.63	12.91	12.71
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	4.03	5.70	14.81	16.53
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.66	0.38	0.60	0.50
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	4.79	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00
45~64세	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	2.09	1.47	1.22	1.13
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	57.65	42.08	48.31	43.82
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.12	0.07	0.04	0.03
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.57	0.53	0.37	0.36
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	3.97	3.91	3.04	2.32
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	21.46	31.29	24.68	29.37
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	1.45	0.80	0.70	0.56
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.33	0.20	0.20	0.18
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	1.17	1.43	0.95	0.97
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	6.70	8.09	7.08	7.11
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	3.66	7.11	12.75	13.51
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.85	0.55	0.66	0.63
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	2.47	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00
65세 이상	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	0.84	0.56	0.50	0.48
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	73.70	57.15	68.37	67.71
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	1.27	0.69	0.34	0.20
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.05	0.06	0.06	0.03
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	1.95	1.91	1.88	1.24
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	18.91	34.32	24.48	25.60
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	0.10	0.07	0.07	0.07
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.12	0.06	0.09	0.08
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.30	0.28	0.20	0.23
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	1.89	2.24	2.13	2.09
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	0.60	1.05	1.74	2.16
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.28	0.14	0.15	0.10
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	1.48	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-8] 연령별 위기사유(2017년)

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

이에 비해, 18~44세 청장년의 경우 2017년 기준으로 23.5%만이 중한 질병 또는 부상으로 인해 긴급지원을 받은 것으로 나타나 대조를 이룬다. 상대적으로 보면 이들 연령 집단의 경우 주소득자 혹은 부소득자의 실직으로 인해 수급 비율이 12.7%, 출소로 인한 수급 비율이 16.5%로 상대적으로 높게 나타났다. 이보다 덜하지만, 46~64세 장년층의 경우도 2017년 기준으로 7.1%가 주·부소득자의 실직, 13.5%가 출소로 긴급 지원을 수급받았다.

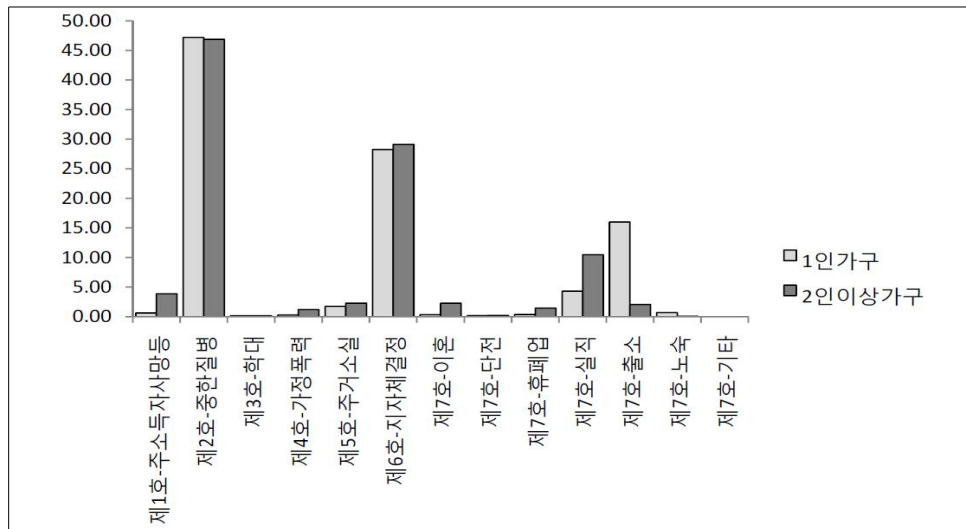
요컨대, 아동과 노인 등은 상대적으로 중한 질병 또는 부상으로 인해 긴급지원을 받는 비율이 높게 나타난 반면, 청년과 중장년층의 경우 주로 본인의 실직과 출소 등의 사유로 인한 수급률이 높게 나타났다. 연령별 위기 발생 사유에 대한 면밀한 검토를 통해 위기 발생의 예방과 통합적 서비스 제공을 위한 기반 구축에도 노력할 필요가 있을 것으로 보인다.

#### 다. 가구규모별·위기사유별 분포

가구규모별 위기사유 분포를 살펴보면, 단독가구와 2인 이상 가구 간의 위기 사유 분포에 있어 가장 두드러진 차이는 출소(단독가구)와 실직(2인 이상 가구)이다.

[그림 3-9] 가구규모별 위기사유(2017년)

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

그림과 표에서 보는 바와 같이, 단독가구의 경우 출소자의 수급 비율이 매년 큰 폭으로 증가하는 추세에 있으며, 2017년의 경우 16%에 이르렀다. 이에 비해, 2인 이상 가구의 경우 전체 긴급지원 수급 건수의 10.5%가 주소득자 혹은 부소득자의 실직 등으로 인해 생계유지가 어려운 가구였다. 두 사유 모두 최근으로 올수록 증가하는 추세에 있음에 주목할 필요가 있다. 휴·폐업자와 실직자에 대한 긴급지원은 2009년 세계금융위기 시기에 일시적으로 실시한 이래, 2012년에 주소득자에 한해 제한적으로 위기사유에 포함되었으며, 2015년 요건이 완화되었고 2018년 부소득자도 포함되는 등 꾸준히 기준이 완화되어 왔다. 향후 노동시장 불안정성이 고조되고 경기침체가 장기화될수록 휴·폐업이나 실직으로 인한 위기의 발생은 지금보다 더 빈발할 가능성이 높다. 이에 대한 대비는 비단 긴급지원으로만 국한되어서는 안 된다. 일차적으로 노동시장의 안정성을 제고하려는 시책들과 더불어, 고용보험 적용 확대, 실직 수당 등의 대안적 소득보장 장치에 대한 검토 등 근로능력자의 사회안전망 강화 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

〈표 3-10〉 가구규모별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포

(단위: %)

	구분	2014	2015	2016	2017
1인 가구	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	1.11	0.78	0.67	0.62
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	65.03	49.52	51.31	47.18
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.90	0.49	0.24	0.14
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.21	0.28	0.29	0.28
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	2.26	3.21	2.31	1.73
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	20.55	28.75	24.50	28.24
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	0.49	0.43	0.32	0.35
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.24	0.17	0.14	0.15
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.33	0.48	0.32	0.37
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	3.42	4.78	4.30	4.29
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	4.41	9.08	14.84	15.98
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	1.04	0.73	0.77	0.68
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	1.30	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00
2인 이상 가구	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	5.32	3.21	4.12	3.87
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	54.72	34.62	50.17	46.90
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.27	0.17	0.15	0.14
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	1.11	0.92	1.23	1.18
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	4.19	3.03	2.94	2.28
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	21.28	41.40	26.00	29.11
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	2.81	1.70	2.29	2.26
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.27	0.11	0.22	0.20
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	1.47	1.52	1.50	1.45
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	8.06	8.56	9.78	10.48
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	0.39	0.65	1.58	2.06
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.09	0.03	0.04	0.06
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	4.09	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

## 라. 기타

위기사유의 지역별 분포에서 두드러진 차이는, 대도시와 중소도시의 경우 상대적으로 실직과 출소 사유의 비율이 높은 데 비해, 농어촌의 경우 중한 질병 또는 부상 사유의 비율이 상대적으로 높게 나타난다는 데 있다. 이들 차이는 주로 도시와 농촌 인구의 연령 분포 차이에서 기인하는 것으로 보인다. 관련 내용에 대해서는 앞서 기술한 바와 같다.

〈표 3-11〉 지역별·위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포

(단위: %)

	구분	2014	2015	2016	2017
대도시	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	2.78	1.88	1.86	1.59
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	63.70	43.83	53.12	46.65
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.24	0.09	0.09	0.08
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.60	0.60	0.61	0.61
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	3.74	3.49	2.93	2.11
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	17.16	31.99	22.75	28.72
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	1.46	1.02	0.91	0.99
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.19	0.12	0.11	0.13
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.82	1.03	0.85	0.83
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	6.08	7.00	6.58	6.92
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	2.54	4.85	9.66	11.00
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.72	0.39	0.53	0.40
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	3.71	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00
중소도시	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	3.44	2.21	2.38	2.30
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	56.45	37.66	47.00	45.28
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.60	0.46	0.15	0.13
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.74	0.65	0.77	0.67
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	3.04	3.19	2.49	2.01
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	23.78	38.77	26.87	28.68
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	1.85	1.23	1.48	1.30
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.30	0.15	0.22	0.21
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.97	1.12	0.84	0.85
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	5.65	7.29	7.26	7.11
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	2.59	5.08	10.07	10.91
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.57	0.40	0.47	0.55
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	1.80	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00
농어촌	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	2.72	1.81	1.78	1.61
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	60.68	50.78	55.74	55.92
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	1.91	0.81	0.83	0.45
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	0.35	0.44	0.54	0.56
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	1.48	1.23	1.35	0.92
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	24.51	34.79	28.39	27.53
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	0.99	0.68	0.66	0.78
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.34	0.21	0.23	0.19
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.62	0.43	0.43	0.40
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	3.49	3.09	3.56	4.08
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	2.58	3.49	6.22	7.35
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.35	0.24	0.28	0.20
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	2.02	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

마지막으로 외국인의 경우 어떤 위기 사유로 인해 긴급지원을 수급했는지를 살펴본 결과는 다음 표와 같다. 외국인의 경우 수급 건수가 미미하였으며, 내국인과 비교해 두드러진 차이는 주소득자 사망, 가출 등과 이혼에 의한 수급 비중이 상대적으로 높게 나

타난다는 것이다. 이는 국내 체류 외국인 중 긴급지원을 수급받을 수 있는 사람을 대한민국 국민과 혼인한 사람, 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적의 직계존비속을 돌보고 있는 사람, 난민 인정자, 본인 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변을 입은 사람 등으로 한정하고 있기 때문인 것으로 보인다. 이 중 첫 번째와 두 번째 사유로 인한 수급자가 상대적으로 많을 것으로 추정된다. 실제로 2017년 긴급지원을 수급받은 96명 중 79명이 여성(82.3%)이었으며, 주소득자 사망·가출 등, 가정폭력, 이혼에 의한 수급자는 모두 여성이었으며, 주·부소득자 실직으로 인한 수급자 9명 중 8명이 여성이었다. 내국인과의 혼인을 통해 다문화가정을 형성한 여성이 상대적으로 위기에 노출될 확률이 높게 나타남을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 외국인의 위기사유별 긴급복지지원 대상자 분포

(단위: 건, %)

	구분	2014	2015	2016	2017
빈도	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	16	20	23	24
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	33	61	49	34
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	1	0	1	0
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	2	3	4	6
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	2	0	2	0
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	9	88	47	18
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	6	6	2	5
	(제7호) 보건복지부 고시(주,부소득자 실직)	3	7	9	9
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0	9	0	0
	계	72	194	137	96
비율	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	22.22	10.31	16.79	25.00
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	45.83	31.44	35.77	35.42
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	1.39	0.00	0.73	0.00
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	2.78	1.55	2.92	6.25
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	2.78	0.00	1.46	0.00
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	12.50	45.36	34.31	18.75
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	8.33	3.09	1.46	5.21
	(제7호) 보건복지부 고시(주,부소득자 실직)	4.17	3.61	6.57	9.38
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.00	4.64	0.00	0.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

### 제3절 급여별 추이 및 특성

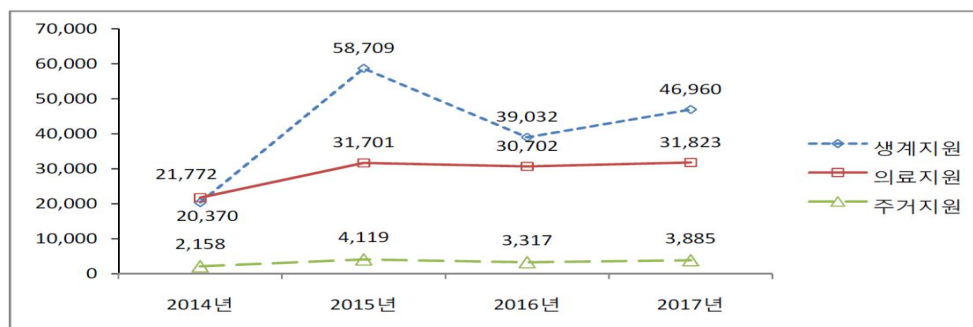
#### 1. 급여별 수급 추이

먼저, 아래 표는 긴급지원의 급여별 지원 실적을 보여주고 있다<sup>24)</sup>. 2015년 긴급지원의 총 지원 실적은 117천여 건으로 전년 대비 119.1% 급증하였다. 이러한 결과는 제도 완화, 홍보 강화와 사각지대 발굴 노력, 지자체와 담당공무원 재량 확대 등에서 기인함을 앞서 서술한 바 있다.

주요 지원종류별로 구분해서 살펴보면, **생계지원의 증가가 가장 두드러진다**. 2015년 생계지원 건수가 ‘메르스 사태’ 발발로 인해 예외적으로 폭증한 것을 감안하더라도, 2014년 2만여 건에서 2016년 4만 건으로 2배 내외로 증가하였음은 주지의 사실이다. 이에 비한다면, 의료지원의 경우 2014년 2만여 건에서 2016년 3만여 건으로 1만여 건 정도 크게 증가하였지만 생계지원 건수에 비해서는 상승폭이 상대적으로 낮았다. 주거지원도 이 기간 동안 수급 건수가 크게 증가하였지만, 절대적인 수급 건수에 있어서는 생계지원이나 의료지원에 비해 여전히 매우 적은 수준이다.

[그림 3-10] 주요 급여별 수급 추이

(단위: 건)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

24) 긴급복지지원제도는 지원 종류별로 급여의 단위가 상이하다. 생계지원, 주거지원, 연료비지원 등은 가구 단위로 지급되는 반면, 의료지원, 교육지원 등은 개인 단위로 지급된다. 본 보고서에서는 한 가구 또는 한 명이 수급하는 급여를 1건으로 카운트한다. 즉, 4인가구가 3개월 동안 생계지원을 받았더라도 1건으로 계산한다. 다만, 한 가구가 생계지원과 교육지원, 연료비지원을 동시에 받은 경우 각각을 1건씩으로 카운트하여 총 3건으로 계산됨에 유의할 필요가 있다.

〈표 3-13〉 급여별 긴급지원 실적(수급단위 기준)

(단위: 건, %)

지원의 종류	2014	2015		2016		2017	
	건수	건수	전년대비 비율	건수	전년대비 비율	건수	전년대비 비율
생계지원	20,370	58,709	188.2	39,032	-33.5	46,960	20.3
의료지원	21,772	31,701	45.6	30,702	-3.2	31,823	3.7
주거지원	2,158	4,119	90.9	3,317	-19.5	3,885	17.1
시설이용지원	44	33	-25.0	37	12.1	41	10.8
교육지원	467	1,626	248.2	620	-61.9	529	-14.7
연료비지원	7,959	19,828	149.1	20,733	4.6	20,902	0.8
전기요금지원	133	138	3.8	71	-48.6	72	1.4
장제비지원	298	449	50.7	315	-29.8	291	-7.6
해산비지원	127	223	75.6	171	-23.3	184	7.6
계	53,328	116,826	119.1	94,998	-18.7	104,687	10.2

주: 1) 동일 신청 ID가 수 개월(또는 수 차) 동안 급여한 경우 1건으로 처리, 단 동일 신청 ID가 여러 가지 지원을 동시에 받은 경우 각 급여별로 1건씩으로 처리되었음.

2) 입력오류, 결측치를 제외한 유효값 기준이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

지급 건수에서 두드러진 증가를 보이는 또 하나의 급여는 연료비지원이다. 연료비지원의 지급 건수는 2014년에 8천여 건에 불과하던 것이 2015년 이후 2만여 건으로 증가된 채 유지되고 있다. 연료비지원이 이와 같이 급격하게 증가한 것은 생계지원의 급증한 것과 무관치 않다. 즉, 생계지원을 받는 가구 중 동절기 수급자들의 대부분이 부급여로서 연료비를 동시에 지원받을 수 있기 때문이다. 특히, ‘송과 세모녀 사건’ 이후 동절기 사각지대 발굴이 더욱 활성화되면서 동절기 긴급지원 수급자 수가 증가하는 것도 한 원인일 것으로 추정된다. 실제로 다음 표와 그림에서 보는 바와 같이, 메르스 사태가 발생했던 2015년을 예외로 한다면<sup>25)</sup> 대체로 11월과 12월에 상대적으로 높은 수급 건수와 수급률을 보이는 것으로 나타났다.

이에 비해, 동 기간 동안 전기요금 지원은 오히려 수급 건수가 감소한 것으로 나타났으며, 장제비지원과 해산비지원의 경우 등락을 거듭하며 특별한 추세적 특성을 보이지 않았다.

25) 이 연도에는 메르스로 인해 격리조치가 취해졌던 가구에 긴급지원을 실시했던 6월과 7월에 가장 높은 수급률을 보였다

〈표 3-14〉 신청월별 수급 건수(신규 수급 기준)

(단위: 건, %)

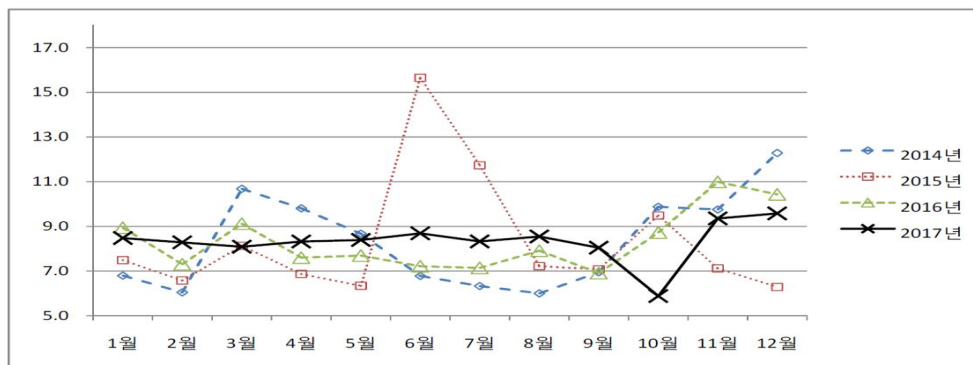
구분	구분	2014	2015	2016	2017
건수	1월	3,007	7,034	6,322	6,730
	2월	2,675	6,177	5,164	6,576
	3월	4,724	7,638	6,448	6,421
	4월	4,339	6,455	5,375	6,605
	5월	3,836	5,953	5,440	6,662
	6월	3,000	14,703	5,102	6,895
	7월	2,800	11,020	5,049	6,611
	8월	2,654	6,783	5,593	6,784
	9월	3,074	6,649	4,884	6,387
	10월	4,369	8,913	6,168	4,669
	11월	4,315	6,689	7,771	7,428
	12월	5,432	5,908	7,374	7,603
	계	44,225	93,922	70,690	79,371
비율	1월	6.8	7.5	8.9	8.5
	2월	6.0	6.6	7.3	8.3
	3월	10.7	8.1	9.1	8.1
	4월	9.8	6.9	7.6	8.3
	5월	8.7	6.3	7.7	8.4
	6월	6.8	15.7	7.2	8.7
	7월	6.3	11.7	7.1	8.3
	8월	6.0	7.2	7.9	8.5
	9월	7.0	7.1	6.9	8.0
	10월	9.9	9.5	8.7	5.9
	11월	9.8	7.1	11.0	9.4
	12월	12.3	6.3	10.4	9.6
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-11] 신청월별 수급건수 분포(신규 수급 기준)

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

## 2. 수급자 특성별 수급 추이

### 가. 성별 분포

주요 급여별 수급자의 성별 분포는 아래 표 및 그림과 같다. 최근으로 올수록 긴급지원 수급자 중 남성 수급자 비율이 높아지는 추세에 있음은 앞서 이미 언급한 바 있다.

〈표 3-15〉 주요 급여별 수급자의 성별 분포 추이

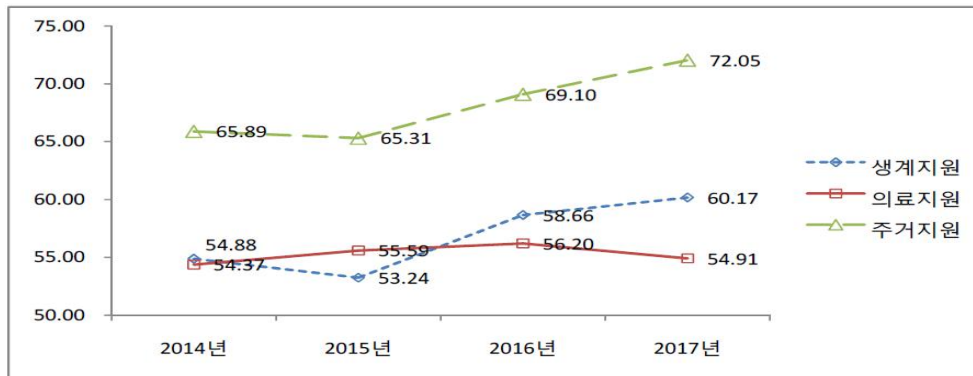
(단위: %)

지원	구분	2014	2015	2016	2017
생계	남성	54.88	53.24	58.66	60.17
	여성	45.12	46.76	41.34	39.83
의료	남성	54.37	55.59	56.20	54.91
	여성	45.63	44.41	43.80	45.09
주거	남성	65.89	65.31	69.10	72.05
	여성	34.11	34.69	30.90	27.95
계		100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-12] 급여별 남성 수급자의 비율

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

하지만 급여별로 이러한 추세는 확연한 차이를 보인다. 의료지원의 경우 2014년에 서 2017년 기간 동안 남성 수급자 비율이 좀 더 높게 나타나기는 했지만 비율에 있어 거의 변동이 없었다. 2014년에 54.4%이던 의료지원 남성 수급자 비율이 2017년 54.9%로 거의 비슷한 수준을 유지한 것으로 나타났다. 하지만 생계급여와 주거급여에 있어서 상황은 완전히 달랐다. 2014년 54.9%이던 남성 생계지원 수급자 비율은 2017년 60.2%로 증가하였으며, 주거지원 수급자 비율은 동 기간 동안 65.9%에서 72.1%로 상승하였다. 이러한 결과는 이 기간 동안 출소, 노숙, 실직과 같이 남성이 주로 대상이 되는 위기 사유가 신설되거나 기준이 크게 완화된 결과로 해석될 수 있다.

#### 나. 연령별 분포

주요 급여의 연령별 분포 추이를 살펴본 결과는 다음 표 및 그림과 같다.

성별 분포 추이와는 달리 연령별 분포의 연도별 추이에는 큰 변동이 없는 것으로 나타났다. 예상할 수 있는 바와 같이, **의료지원**의 경우, 연령이 높아질수록 수급 비중 또한 높아지며, **약 50% 내외가 65세 이상으로 노인의 수급 비중이 상대적으로 높게 나타나는 것이 특징**이다.

이에 비해, **생계지원**의 경우 노인의 비중이 18~24% 내외로 낮을 뿐만 아니라, 최근으로 올수록 노인 비중이 더욱 낮아지고 있는 추세이다. 반면, **18~54세의 수급자 비중이 상대적으로 높게 나타난다**. 이는 노인의 경우 만성적인 빈곤을 경험하는 비율이 훨씬 높지만, 국민기초생활보장제도, 기초연금 등의 공적 지원, 민간자원, 그리고 사적 이전 등 활용할 수 있는 다소 안정적인 자원도 상대적으로 많이 보유할 확률이 높다. 이에 비해, 생계지원 위기 사유에 해당하는 ‘긴급한 사유의 위기’, 예컨대 실직, 폐업, 이혼, 출소, 노숙 등의 위기는 중장년층에서 더 빈발한 결과로 추정해 볼 수 있다. 실제로, 다음 그림에서 보는 바와 같이 65세 이상 노인의 소득빈곤율은 48.4%로 매우 높지만 절대적 박탈 경험률은 8.2%로 오히려 35~64세의 중장년층(11.5%)에 비해 낮게 나타남을 알 수 있다. 2016년 무연고 사망자는 1천 32명에 이르렀으며, 서울시복지재단이 서울시에서 발생한 총 162건의 고독사를 분석한 결과 남성이 85%, 50대가 35.8%에 이르는 것으로 나타났다는 보도 역시 이러한 경향을 뒷받침한다(경향신문 2017.6.27.; 연합뉴스 2017.7.1.).

〈표 3-16〉 주요 급여별 수급자의 연령별 분포 추이

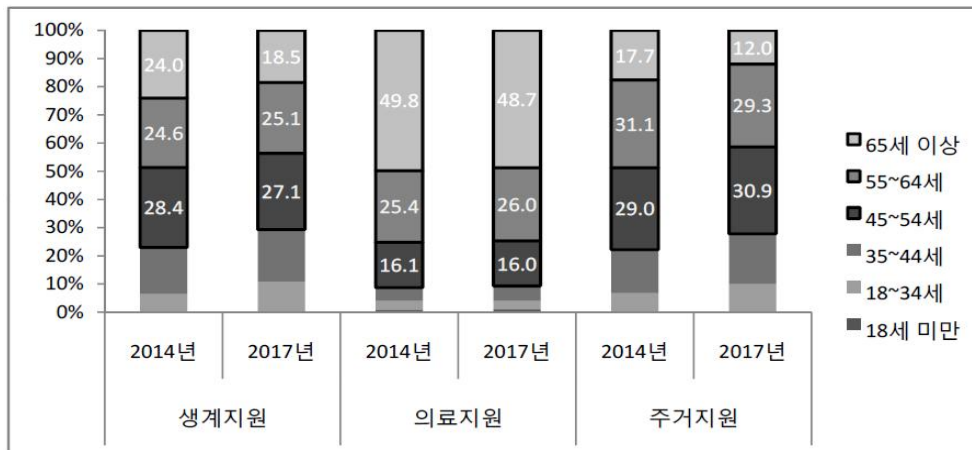
(단위: %)

지원	구분	2014	2015	2016	2017
생계	18세 미만	0.31	0.93	0.33	0.34
	18~34세	6.23	11.53	9.32	10.54
	35~44세	16.42	17.38	18.27	18.42
	45~54세	28.38	24.51	26.34	27.09
	55~64세	24.62	22.82	24.79	25.11
	65세 이상	24.04	22.82	20.96	18.49
의료	18세 미만	0.85	1.03	1.09	0.97
	18~34세	3.24	3.16	3.31	3.11
	35~44세	4.65	4.91	5.10	5.22
	45~54세	16.07	15.99	15.88	16.00
	55~64세	25.39	25.71	26.26	25.99
	65세 이상	49.79	49.19	48.35	48.72
주거	18세 미만	0.14	0.29	0.15	0.23
	18~34세	6.63	9.64	9.44	9.91
	35~44세	15.44	16.97	17.46	17.68
	45~54세	29.02	29.55	29.33	30.86
	55~64세	31.11	28.82	28.88	29.32
	65세 이상	17.66	14.74	14.74	11.99
계		100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

[그림 3-13] 주요 급여별 수급자의 연령별 분포(2014년과 2017년)

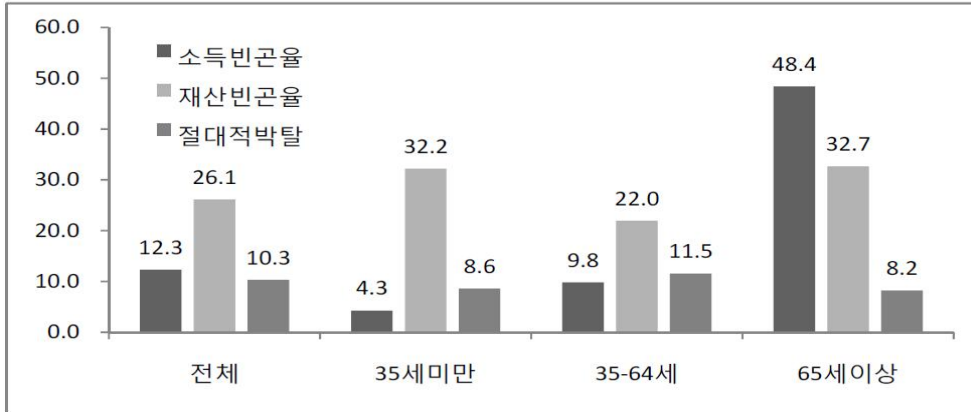
(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

[그림 3-14] 빈곤율(중위 50% 기준)과 절대적 박탈 경험률

(단위: %)



주: 1) 소득은 1인 균등화된 가구소득 기준이며 재산은 가구총재산 기준임.

2) 절대적 박탈은 박탈 항목 7개 중 1개 이상을 경험한 사람의 비율(%)임.

출처: 여유진(2107). 박탈의 실태 진단 및 사회통합에 대한 함의. 보건복지포럼(2017.3), p.54.

#### 다. 가구규모별 분포

주요 급여의 가구규모별 분포를 살펴본 결과, 공통적으로 독거가구의 수급 비중이 추세적으로 증가하고 있음이 확인된다. 생계지원의 경우 2014년 47.7%이던 1인 가구 비중이 2017년에는 60.3%로 증가했으며, 주거급여의 경우 동 기간 동안 1인 가구의 비중이 55.6%에서 75%로 20%p 가까이 상승했다. 의료지원의 단위는 개인이므로 가구 규모가 큰 의미를 가지지는 않지만 이 경우에도 독거 가구의 비율은 59.8%에서 62.2%로 약간 상승한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 앞서도 확인한 바와 같이, 출소, 노숙 등과 같은 1인이 수급 받을 가능성이 높은 위기 사유가 추가된 데서도 그 원인을 찾을 수 있지만, 사회 전반적인 1인 가구의 증가 추세와 가족 간 단절 증가 등의 요인도 함께 작용한 결과로 볼 수 있다.

〈표 3-17〉 주요 급여별 수급자의 가구규모별 분포 추이

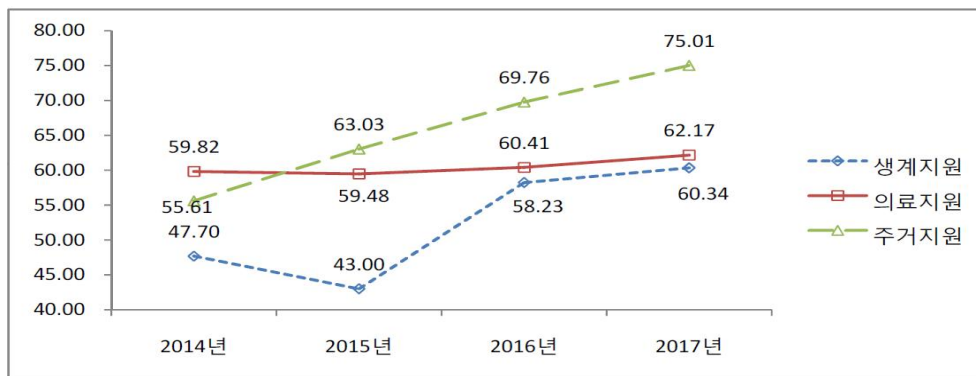
(단위: %)

지원	구분	2014	2015	2016	2017
생계	1인	47.70	43.00	58.23	60.34
	2인	19.50	19.65	17.94	17.57
	3인	16.30	16.90	12.39	11.86
	4인	10.99	14.25	7.77	7.03
	5인	4.19	4.77	2.74	2.40
	6인이상	1.32	1.43	0.92	0.80
의료	1인	59.82	59.48	60.41	62.17
	2인	23.19	24.03	23.56	23.57
	3인	9.15	9.04	8.68	8.16
	4인	5.04	4.95	4.79	4.04
	5인	1.91	1.80	1.83	1.41
	6인이상	0.89	0.70	0.73	0.66
주거	1인	55.61	63.03	69.76	75.01
	2인	16.03	14.69	12.45	10.99
	3인	13.72	10.92	8.59	7.31
	4인	9.36	7.72	6.09	4.50
	5인	3.80	2.60	2.23	1.54
	6인이상	1.48	1.04	0.87	0.64
계		100.00	100.00	100.00	100.00

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

[그림 3-15] 급여별 1인 가구 수급자의 비율

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

### 3. 위기사유별 수급 추이

#### 가. 위기사유별 분포

주요 급여의 위기사유별 수급자 분포를 살펴본 결과는 다음 표와 같다.

생계급여의 경우 지자체 조례와 지자체장 결정 등의 사유로 지원받은 비율이 40~50% 내외를 차지할 정도로 높게 나타났다. 이러한 결과는 의외로 현재 긴급복지지원법(2조)와 보건복지부 고시에 의한 위기 사유가 생계지원을 신청할 정도의 위기 상황을 포괄하지 못하고 있음을 시사한다는 점에서 주목할 만한 결과이다. 이보다는 덜 하지만 주거지원의 경우도 최근으로 올수록 지자체 조례와 지자체장 결정 등의 사유로 인한 수급 비중이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2014년에 19.1%이던 동 사유로 인한 수급 비중이 2017년에는 30.6%로 크게 증가했다. 이와 더불어 두 급여 모두 출소로 인한 수급자 비중이 이 기간 동안 크게 상승한 것도 공통점이다. 생계지원의 경우 2014년 5.2%이던 출소자 비중이 2017년 17.7%로 상승했으며, 주거지원의 경우 동 기간 동안 출소로 인한 수급자 비중은 9.2%에서 24.6%로 증가했다. 반면, 생계지원의 수급 사유로서 2014년 23.6%를 차지하던 중한 질병 또는 부상으로 인한 수급 비중은 2017년 12.3%로 절반 가까이나 줄었다. 주거지원의 경우 가장 중요한 주거지원의 사유라 할 수 있는 화재 등으로 인한 주거 곤란 사유로 지원받은 수급자 비중은 2014년 43.5%에 이르렀으나 2017년 22.6%로 이 또한 절반 가까이 줄어든 것으로 나타났다. 이와 같이, 최근으로 올수록 생계지원이나 주거지원을 받을 만한 주요 위기사유로 인한 수급자의 비중은 줄어드는 대신, 지자체 조례나 지자체장 결정, 그리고 보건복지부 고시 중 출소에 의한 수급자의 비중이 크게 증가하는 경향을 보이고 있다. 긴급복지지원제도의 위기사유에 대한 전반적인 재검토가 필요한 시점에 도달한 것으로 보인다. 이에 비해, 의료지원을 받아야 할 위기사유는 매우 확정적이어서, 거의 대부분은 중한 질병 또는 부상에 의한 것으로 나타났다.

〈표 3-18〉 주요 급여의 위기사유별 수급자 분포 추이

(단위: %)

지원	구분	2014	2015	2016	2017
생계	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	5.8	2.9	3.6	3.1
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	23.6	13.4	14.2	12.3
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	1.2	0.5	0.3	0.2
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	1.2	0.8	1.2	1.0
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	3.6	3.4	3.3	2.6
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	41.7	53.5	44.5	47.7
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	3.1	1.6	2.0	1.8
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.4	0.2	0.3	0.3
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	1.8	1.5	1.4	1.3
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	11.3	10.1	11.6	11.2
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	5.2	7.3	16.9	17.7
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	1.1	0.5	0.8	0.7
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.0	4.3	0.0	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
의료	(제2호) 중한 질병 또는 부상	99.9	99.7	99.6	99.8
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	0.1	0.2	0.2	0.2
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	0.0	0.1	0.1	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
주거	(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	1.6	1.7	1.4	1.4
	(제2호) 중한 질병 또는 부상	9.1	8.3	8.1	7.3
	(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	0.5	0.6	0.4	0.5
	(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	2.4	2.6	2.2	2.0
	(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	43.5	46.7	32.9	22.6
	(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	19.1	14.4	23.8	30.6
	(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	1.5	1.2	1.2	1.1
	(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.3	0.2	0.0	0.2
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	1.0	0.9	0.6	0.5
	(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	3.4	5.2	4.5	4.8
	(제7호) 보건복지부 고시(출소)	9.2	12.3	19.6	24.6
	(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	8.5	5.3	5.4	4.5
	(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.0	0.6	0.0	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

## 나. 생계지원 수급자의 위기사유별·특성별 분포

의료지원이 비교적 안정적인 분포적 특성을 보이고 있는 데 비해, 생계지원의 경우 2014년에서 2017년 기간 중에 상당히 큰 변화에 노출되어 있었던 것으로 보인다. 이를 좀 더 엄밀하게 살펴보기 위해서 아래 표에서는 2017년 기준으로 위기사유별·성별 수급자 분포를 제시하고 있다.

생계지원 수급자 중 남성은 2만 8천여 명으로 여성에 비해 1만여 명 가량 더 많은 것으로 나타났다. 남녀 간 위기 사유에 있어 두드러진 차이는 출소로 인한 수급자 수와 비율에서 나타난다. 출소에 의한 생계지원 수급자 수는 남성의 경우 7,826명에 이르며, 전체 남성 생계지원 수급자 중 27.7%를 차지할 정도로 많았다. 즉, 생계지원을 수급 받는 남성 4명 중 1명 이상이 출소 사유로 지원을 받았다는 것이다. **지자체 조례나 지자체장 결정 등에 의한 재량적 사유는 남성과 여성 공히 매우 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나 그 내역에 대한 좀 더 면밀한 분석이 요구된다.**

〈표 3-19〉 생계지원 수급자의 위기사유별·성별 분포(2017년 기준)

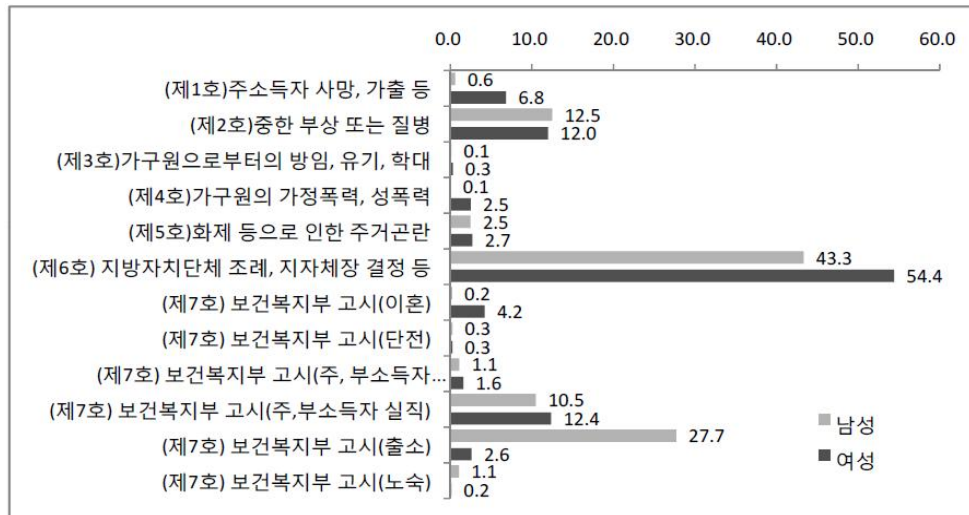
(단위: 가구, %)

위기사유	남성		여성		계	
	가구	비율	가구	비율	가구	비율
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	172	0.6	1,278	6.8	1,450	3.1
(제2호) 중한 질병 또는 부상	3,530	12.5	2,241	12.0	5,771	12.3
(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	40	0.1	60	0.3	100	0.2
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	14	0.1	469	2.5	483	1.0
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	704	2.5	510	2.7	1,214	2.6
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	12,243	43.3	10,177	54.4	22,420	47.7
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	67	0.2	789	4.2	856	1.8
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	80	0.3	50	0.3	130	0.3
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	318	1.1	301	1.6	619	1.3
(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	2,962	10.5	2,314	12.4	5,276	11.2
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	7,826	27.7	488	2.6	8,314	17.7
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	299	1.1	28	0.2	327	0.7
계	28,255	100.0	18,705	100.0	46,960	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-16] 생계지원 수급자의 위기사유별·성별 분포(2017년 기준)

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

다음으로 생계지원 수급자의 위기사유별·연령별 분포를 살펴본 결과는 다음 표 및 그림과 같다. 연령별로 볼 때, 18세 미만 아동의 위기 사유에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 주소득자의 사망, 가출 등으로 인한 생계 곤란이다. 이외의 연령대에서 가장 높은 비중을 차지하는 위기 사유는 지자체 조레나 지자체장 결정에 의한 위기 사유였다. 특히, 65세 이상 노인의 경우 71%, 6,165가구가 지자체 조레나 지자체장 결정으로 생계지원을 수급받은 것으로 나타났다. 추정컨대, 이는 부양의무자 기준으로 기초보장 수급을 받지 못하거나, 수급에서 탈락한 노인들을 대상으로 한 지원이 상당히 높은 비중을 차지할 것으로 보인다. 본 연구를 위해 실시한 심층면접에서 많은 담당 공무원들이 노인의 긴급 생계지원 신청에서 이러한 이유가 상당히 높은 비중을 차지한다는 점을 지적한 바 있다. 18세 이상의 청장년층의 경우 생계지원 수급자 중 20% 내외의 사람이 출소 후 생계지원을 신청한 사람들로 밝혀졌다. 이외에도 실직, 중한 질병 또는 부상으로 인한 생계 곤란 등이 청장년층의 긴급 생계지원 수급의 주요 원인으로 분석되었다. 부양의무자 기준이 대폭 완화되거나 폐지될 경우 노인 중 긴급 생계지원 신청자는 상당 부분 줄어들 가능성이 있다. 하지만, 확대 가족 간 연대가 희박해지고 개인 간 고립이 심화되어가는 청장년층의 긴급지원 신청과 수급 가능성은 증가할 확률이 높다.

〈표 3-20〉 생계지원 수급자의 위기사유별·연령별 분포(2017년 기준)

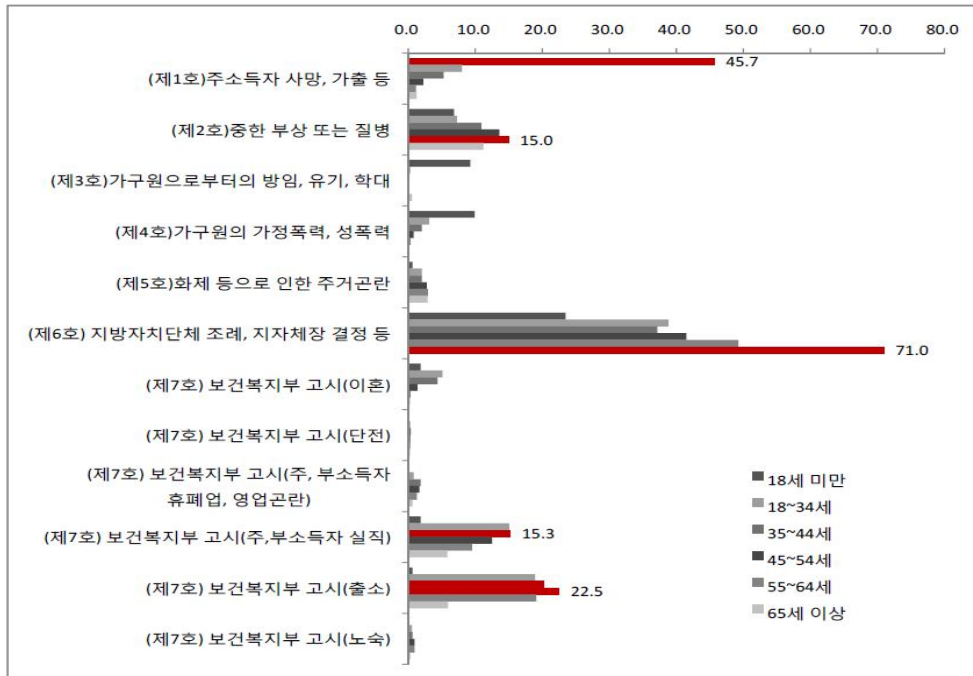
(단위: 가구, %)

위기사유	18세 미만	18~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65세 이상	계
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	74	395	454	284	136	107	1,450
(제2호) 중한 질병 또는 부상	11	357	940	1,726	1,764	973	5,771
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	15	14	13	5	6	47	100
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	16	153	173	98	36	6	482
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	1	98	173	348	344	250	1,214
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	38	1,920	3,211	5,277	5,809	6,165	22,420
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	3	251	373	172	39	18	856
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0	13	32	35	31	19	130
(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	0	39	161	214	151	54	619
(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	3	746	1,319	1,585	1,119	504	5,276
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	1	937	1,749	2,863	2,248	515	8,313
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0	26	52	116	109	24	327
계	162	4,949	8,650	12,723	11,792	8,682	46,958
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	45.7	8.0	5.3	2.2	1.2	1.2	3.1
(제2호) 중한 질병 또는 부상	6.8	7.2	10.9	13.6	15.0	11.2	12.3
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	9.3	0.3	0.2	0.0	0.1	0.5	0.2
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	9.9	3.1	2.0	0.8	0.3	0.1	1.0
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	0.6	2.0	2.0	2.7	2.9	2.9	2.6
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	23.5	38.8	37.1	41.5	49.3	71.0	47.7
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	1.9	5.1	4.3	1.4	0.3	0.2	1.8
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	0.0	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3
(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	0.0	0.8	1.9	1.7	1.3	0.6	1.3
(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	1.9	15.1	15.3	12.5	9.5	5.8	11.2
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	0.6	18.9	20.2	22.5	19.1	5.9	17.7
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	0.0	0.5	0.6	0.9	0.9	0.3	0.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

[그림 3-17] 생계지원 수급자의 위기사유별·연령별 분포(2017년 기준)

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

#### 4. 급여별 지원 횟수 및 금액

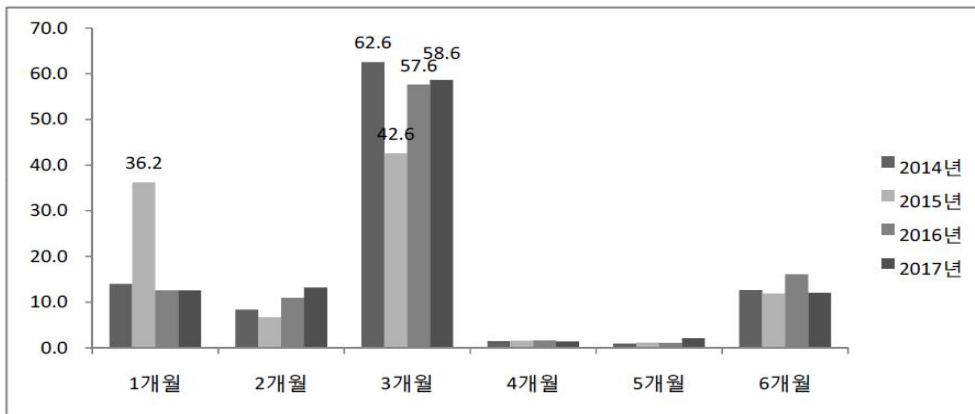
앞서 2장에서 살펴본 바와 같이, 2014년에서 2017년 사이에 위기사유는 상당히 완화된 반면, 긴급지원 급여의 기본틀, 지원 수준과 기간에는 큰 변화가 없었다. 다음 표는 긴급지원 급여별 평균 지원 횟수와 지원 금액을 보여주고 있다.

먼저 생계지원의 경우, **평균적인 지원 횟수는 약간의 등락에도 불구하고 3개월** 내외를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2015년의 경우 메르스 사태로 인한 격리가구에 대해 1개월 생계지원을 해 주었기 때문에 평균 지원 횟수가 다소 감소한 것으로 보인다. 3개월 생계지원을 받는 것이 전형적인 생계지원의 양상이라 할 수 있다. 그림에서도 알 수 있듯이, 생계지원 수급자 중 60% 내외의 가구가 3개월 동안 지원을 받은 것으로 나타났다. 하지만 긴급 생계지원의 원칙, 즉 ‘1-2-3’(우선 1개월 지급, 시·군·구청장 결정에 의해 추가 2개월 지원, 긴급지원심의위원회 결정에 의해 3개월 추가 지원) 원

척이 수급의 패턴에도 그대로 반영된다. 즉, 2015년을 예외로 할 경우, 약 12~14%의 수급가구는 위급한 1개월만 지원받았으며, 60% 내외의 가구는 3개월 동안 수급을 받았다. 그럼에도 위기가 종식되지 않는다고 판단되는 가구(12% 내외)에 대해서는 6개월 동안 지원이 이루어졌다. 그 사이의 기간, 즉 2개월, 4개월, 5개월 동안 지원받은 수급가구의 비율은 상대적으로 낮았다. **생계지원의 평균 총액수는 2014년 약 200만원에서 2017년 약 147만원으로 상당 수준 감소한 것으로 나타났다.** 이는 **생계지원 수급자 중 1인가구의 증가, 즉 평균 가구원수의 감소** 결과임을 분석 결과를 통해 확인할 수 있었다. 실제로 2014년 2.09명이던 평균 가구원 수는 2017년 1.76명으로 감소하였다.

[그림 3-18] 생계지원의 수급 기간 분포

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

의료지원의 경우 거의 대부분의 수급자가 1회 300만원 이내로 지원 받은 것으로 나타났다. 의료지원의 평균 금액은 2014년 약 154만원에서 점차로 상승하여 2016년에는 약 166만원에 달했으나, 2017년에는 하락하여 약 125만원 수준이었다. 2회 수급자는 전체 수급자의 2% 내외를 차지할 정도로 미미하지만, 매년 433명(2014년)에서 780명(2016년)까지로 적지 않은 인원이었다. 2회 수급자의 평균 수급액은 2014년 약 509만원에 이르렀으나 2017년에는 429만원으로 전체 평균액과 마찬가지로 다소 낮아졌다. 이 기간 동안 평균 의료지원 액수의 감소 원인에 대해서는 추후 좀 더 심층적인 분석이 필요한 부분이다.

〈표 3-21〉 급여별 평균 지원 횟수 및 지원 금액

(단위: 회, %, 원)

지원	구분		2014	2015	2016	2017
생계	평균 지원횟수(회)		3.05	2.60	3.16	3.03
	횟수 분포	1개월	13.98	36.18	12.58	12.59
		2~3개월	70.91	49.25	68.57	71.84
		4~6개월	15.07	14.54	18.84	15.56
		계	100.00	100.00	100.00	100.00
	평균 지원금액(원)		2,001,553	1,745,576	1,985,061	1,473,508
의료	평균 가구원수(명)		2.09	2.23	1.82	1.76
	평균 지원횟수(회)		1.02	1.02	1.03	1.02
	평균 지원금액(원)		1,543,500	1,625,067	1,663,958	1,254,305
	2회 수급자	비율(%)	2.0	2.3	2.5	1.8
		인원(명)	433	715	780	577
주거	지원액(원)		5,094,739	5,055,651	5,078,477	4,286,751
	평균 지원횟수(회)		3.15	2.89	3.00	2.82
	평균 지원금액(원)		988,127	855,327	891,500	644,796
시설	평균 지원횟수(회)		1.84	2.76	2.59	2.10
	평균 지원금액(원)		937,293	1,373,207	1,211,118	984,892
교육	평균 지원횟수(회)		1.07	1.15	1.13	1.11
	평균 지원금액(원)		519,429	514,589	504,728	399,383
연료비	평균 지원횟수(회)		2.54	2.34	2.54	2.32
	평균 지원금액(원)		226,419	211,013	235,802	127,076
전기 요금	평균 지원횟수(회)		1.00	1.00	1.00	1.00
	평균 지원금액(원)		246,842	234,228	221,760	169,383
장제비	평균 지원횟수(회)		1.00	1.00	1.00	1.00
	평균 지원금액(원)		729,275	729,258	722,382	553,255
해산비	평균 지원횟수(회)		1.00	1.00	1.00	1.00
	평균 지원금액(원)		581,102	575,785	582,456	508,696

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

주거지원의 경우 최대 지원 가능 횟수는 12회이지만, 실제 평균 수급 횟수는 생계지원과 유사하게 3회 내외인 것으로 나타났다. 평균 지원액 역시 생계, 의료지원과 유사하게 2017년 약 64만원으로 전년도에 비해 상당히 감소한 것으로 나타났다. 사회복지시설이용지원, 교육지원, 연료비지원, 전기요금지원, 장제비지원, 해산비지원 등 기타의 급여와 부급여들 역시 공통적으로 2017년 평균 지원액이 감소한 것으로 나타나 그 원인에 대해 좀 더 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

〈표 3-22〉 생계지원의 위기사유별 평균 지원횟수 및 지원금액(2017년 기준)

(단위: 회, 원, 명)

구분	평균 지원횟수	평균 지원금액	평균 가구원수
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	3.16	2,069,441	2.57
(제2호) 중한 질병 또는 부상	3.01	1,549,461	1.64
(제3호) 가구원으로부터의 방임, 유기, 학대	2.87	1,423,002	1.60
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	3.18	2,120,606	2.40
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	2.94	1,560,040	1.94
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	3.11	1,464,257	1.75
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	3.20	2,005,139	2.38
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	3.04	1,516,052	2.12
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	3.27	2,102,597	2.59
(제7호) 보건복지부 고시(주, 부소득자 실직)	3.14	1,853,004	2.21
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	2.73	970,492	1.11
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	2.77	930,094	1.12
계	3.03	1,473,508	1.70

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

마지막으로, 위 표는 생계지원 수급자의 위기 사유별 평균 지원 횟수, 지원 금액과 가구규모를 제시하고 있다. 출소와 노숙 사유로 인한 수급자는 다른 사유로 인한 수급자에 비해 평균적으로 수급 기간이 다소 짧았고, 대체로 독거가구라는 점에서 수급액도 낮았다. 반면, 주소득자나 부소득자의 휴폐업이나 영업곤란, 이혼, 가정폭력 등으로 인한 생계 곤란 사유는 2인 이상의 가족을 형성하고 있는 사례가 상대적으로 많아 평균적으로 지원 기간도 길고 지원 금액도 높은 것으로 나타났다.

## 제4절 긴급지원제도 사후 적정성 평가

긴급복지지원제도는 ‘선지원·후조사’의 원칙하에, 현장 확인을 통해 긴급한 사유를 충족한다고 판단될 경우 48시간 이내에 우선 지원하고, 1회 지원 후 적정성 평가를 통해 지원의 적절성과 향후 추가 지원 여부, 그리고 타지원 연계 등을 결정하게 된다. 아래 표는 사후 조사의 차수 분포를 보여주고 있다. 3명 중 2명 이상이 1차 조사를 통해 적정성 여부를 판단하고 있으며, 금융조회 등이 늦어지거나 추가적인 지급여부를 평가하여야 할 경우 2차 이상의 사후조사를 하는 것으로 나타났다. 2차 이상의 조사 회차에서는 동일 가구에 대해 1차 조사 결과를 단순 반복 기입하거나, 빈칸으로 두는 경우가 많은 점을 감안하여 본 연구에서는 **1회차 조사 결과만으로 사후 적정성을 평가** 결과를 분석하고자 한다.

〈표 3-23〉 사후조사 차수 분포

(단위: 가구, %)

구분	회차	2014년	2015년	2016년	2017년
대상 가구	1차	36,860	86,297	65,550	77,246
	2차	11,590	34,544	20,335	23,167
	3차 이상	4,701	15,606	10,333	12,858
	계	53,151	136,447	96,218	113,271
비중	1차	69.4	63.3	68.1	68.2
	2차	21.8	25.3	21.1	20.5
	3차 이상	8.8	11.4	10.7	11.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

### 1. 소득 기준

2014년에서 2017년 기간 동안 긴급지원의 적정성 평가를 위한 소득 기준에는 큰 변화가 있었다. 첫째, 2014년에 생계지원을 제외하고는 최저생계비의 100분의 150 이하를 소득 기준으로 삼았으며, 생계지원은 최저생계비의 100분의 120을 기준으로 하였다. 2015년에 이 기준은 크게 완화되어 생계지원을 포함한 모든 긴급지원 급여의 적정성 기준이 최저생계비의 100분의 185 이하로 설정되었다. 둘째, 무엇보다도 2015년 7월부터 국민기초생활보장제도가 맞춤형 개별급여로 전환하는 동시에 기존의

최저생계비 대신 기준중위소득을 소득(인정액) 기준 잣대로 활용하게 되었다. 이로 인해 기존에 최저생계비를 준용하던 대부분의 복지제도들과 소득지원제도들도 기준중위소득으로 기준 잣대를 수정하였다. 긴급복지지원제도 역시 최저생계비 대신 기준중위소득으로 전환하여, 기존의 최저생계비 185%와 유사한 수준인 중위소득 75%를 적정성 기준으로 설정했다.

다음 표는 각 연도에 따라 최저생계비 또는 중위소득의 구간별로 긴급지원 수급자의 분포를 분석한 결과이다. 즉, 2014년과 2015년은 최저생계비 기준, 2016년과 2017년은 기준중위소득 기준으로 분석하였다. 분석 결과, 2015년을 제외하고 **긴급지원 수급자의 90% 이상이 최저생계비 120% 혹은 기준중위소득 50% 이하의 소득을 가진 가구**로 나타났다. 빈곤선으로 가장 많이 활용되는 기준이 중위소득 50%라는 점을 감안하면, 긴급지원 수급자의 대부분은 사실상 ‘위기 상황에 놓여 있는 빈곤가구’라고 할 수 있다. 2014년의 경우 급여별로 상이한 기준을 적용하기는 했지만, 위에서 언급한 소득 적정성 기준에 97% 내외의 가구들이 포함되는 것으로 나타났다. **2014년의 경우 3.2%, 2016년의 경우 2.8%, 2017년의 경우 2.1%의 가구만이 소득 적정성 (참고) 기준을 초과하는 것으로 나타났다.**

〈표 3-24〉 소득구간별 수급자 분포

(단위: 가구, %)

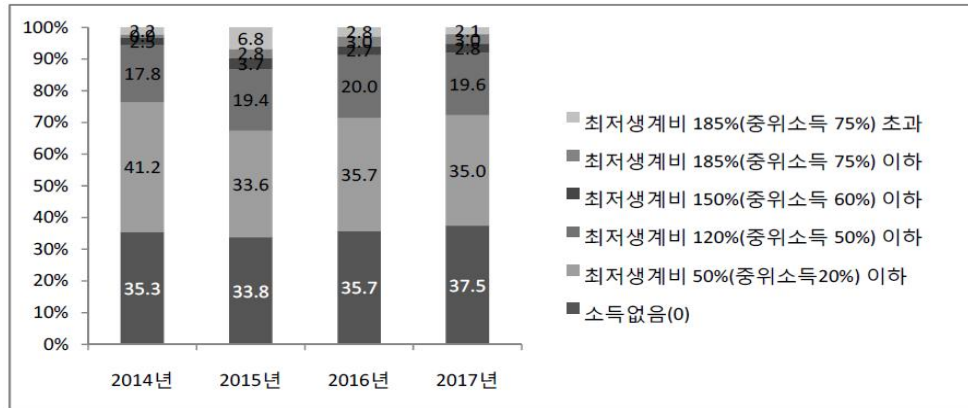
구분	2014	2015	2016	2017
소득없음(0)	12,044	24,319	21,691	26,389
최저생계비 50%(중위소득20%) 이하	14,029	24,168	21,719	24,620
최저생계비 120%(중위소득 50%) 이하	6,072	13,957	12,159	13,813
최저생계비 150%(중위소득 60%) 이하	862	2,642	1,666	1,991
최저생계비 185%(중위소득 75%) 이하	314	2,013	1,836	2,126
최저생계비 185%(중위소득 75%) 초과	763	4,899	1,713	1,502
계	34,084	71,998	60,784	70,441
소득없음(0)	35.3	33.8	35.7	37.5
최저생계비 50%(중위소득20%) 이하	41.2	33.6	35.7	35.0
최저생계비 120%(중위소득 50%) 이하	17.8	19.4	20.0	19.6
최저생계비 150%(중위소득 60%) 이하	2.5	3.7	2.7	2.8
최저생계비 185%(중위소득 75%) 이하	0.9	2.8	3.0	3.0
최저생계비 185%(중위소득 75%) 초과	2.2	6.8	2.8	2.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

2) 2014년과 2015년은 최저생계비 기준, 2016년과 2017년은 기준중위소득 기준으로 분석한 결과임.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-19] 소득구간별 수급자 분포

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

사후 조사에 제시되는 소득과 재산 기준은 적정성 평가의 절대적이고 산술적인 기준은 아니다. 긴급지원심의위원회는 긴급지원 대상가구의 소득과 재산 기준이 초과하더라도 현장확인, 개별 상황 등을 종합적으로 고려해서 지원 필요성과 긴급성이 인정되었다면 적정한 것으로 판단할 수 있다(긴급지원사업안내, 2017, pp.98-99). 따라서 앞서 표에서 제시된 기준 초과 가구들의 경우라 하더라도 적정하지 아니한 가구라고 판단할 수는 없다.

다음으로, 다음 표와 그림은 주요 급여별로 수급자의 소득구간별 분포를 보여주고 있다. 생계지원의 경우, 2016년을 예외로 할 때 소득이 전무한 가구의 비율과 빈도가 높아지고 있음을 확인할 수 있다. 2014년의 경우 42.5%의 가구가 소득이 전혀 없는 상태였으며, 이 비율은 2017년 44.6%로 증가했다. 가구 수로 보면 훨씬 더 극적이어서, 2014년에는 6,535가구가 소득이 전무한 상태에서 생계지원을 받았다면, 그러한 가구 수가 2017년에는 18,941가구에 이르렀다. 반면, 2014년의 경우 최저생계비의 120%를 초과하는 가구가 5.9%, 2015년의 경우 최저생계비 185%를 초과하는 가구가 10.1%, 2016년과 2017년의 경우 기준중위소득의 75%를 초과하는 가구가 각각 3.6%와 2.4%로, 적지 않은 가구가 적정성(참고) 기준을 초과함에도 불구하고 생계지원을 받은 것으로 나타났다. 의료지원, 주거지원, 복지시설이용지원 등의 긴급지원의 경우

예외적인 위기 사유, 예컨대 돈이 많이 드는 중한 질병이 발생, 화재로 인한 주거의 소실, 가정 폭력으로 인한 주거로부터 이탈 등으로 인해 추가적인 지출이나 거소가 필요한 위기 상황임을 입증하는 것이 비교적 용이하다. 하지만 생계지원의 경우 기준 이상의 소득을 가지고 있음에도 불구하고 생계가 곤란하다는 것을 파악하는데 다소 어려움이 따를 수 있다. 특히, 재산이 아닌 소득이 기준을 초과함에도 불구하고 생계지원을 받아야 할 사유가 좀 더 분명하게 적시될 필요가 있어 보인다.

〈표 3-25〉 주요급여별·소득구간별 수급자 분포

(단위: %)

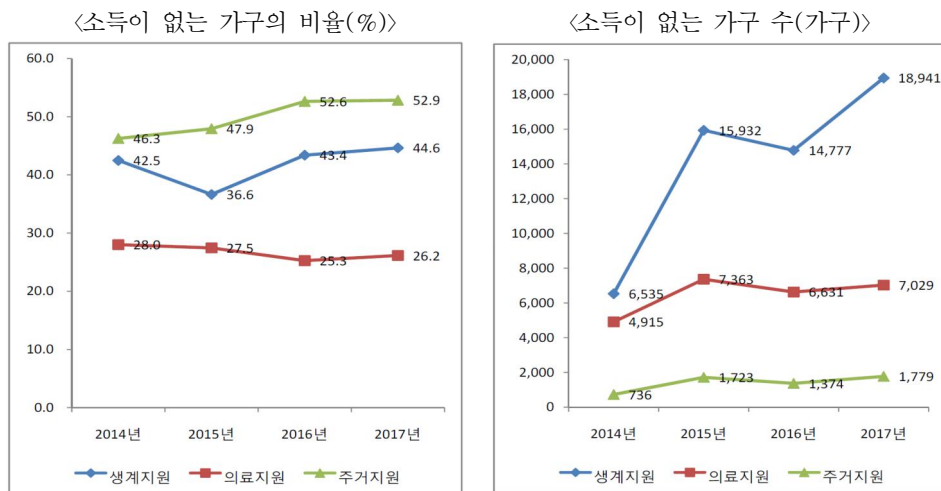
주거	구분	2014	2015	2016	2017
생계	소득없음(0)	42.5	36.6	43.4	44.6
	최저생계비 50%(중위소득 20%) 이하	32.4	26.8	26.9	27.6
	최저생계비 120%(중위소득 50%) 이하	19.2	19.8	20.3	19.4
	최저생계비 150%(중위소득 60%) 이하	1.7	3.8	2.9	3.0
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 이하	1.1	2.9	2.9	3.0
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 초과	3.1	10.1	3.6	2.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
의료	소득없음(0)	28.0	27.5	25.3	26.2
	최저생계비 50%(중위소득 20%) 이하	50.0	45.4	47.5	46.8
	최저생계비 120%(중위소득 50%) 이하	16.6	19.1	19.8	19.9
	최저생계비 150%(중위소득 60%) 이하	3.2	3.5	2.5	2.5
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 이하	0.7	2.7	3.2	3.0
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 초과	1.5	1.9	1.8	1.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
주거	소득없음(0)	46.3	47.9	52.6	52.9
	최저생계비 50%(중위소득 20%) 이하	24.9	20.9	19.5	21.9
	최저생계비 120%(중위소득 50%) 이하	20.6	17.5	18.5	15.2
	최저생계비 150%(중위소득 60%) 이하	3.5	4.0	3.7	3.1
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 이하	1.1	3.7	3.2	4.0
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 초과	3.6	6.0	2.5	3.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
시설	소득없음(0)	57.6	42.4	36.7	47.5
	최저생계비 50%(중위소득 20%) 이하	33.3	42.4	53.3	45.0
	최저생계비 120%(중위소득 50%) 이하	9.1	12.1	6.7	7.5
	최저생계비 150%(중위소득 60%) 이하	0.0	0.0	3.3	0.0
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 이하	0.0	0.0	0.0	0.0
	최저생계비 185%(중위소득 75%) 초과	0.0	3.0	0.0	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

2) 2014년과 2015년은 최저생계비 기준, 2016년과 2017년은 기준중위소득 기준으로 분석한 결과임.

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-20] 주요 급여별 소득이 전무한 가구 비율 및 가구 수



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

의료지원을 받은 사람 중에서는 대체로 4명 중 1명은 소득이 전무한 가구에 포함되어 있는 것으로 나타났다. 또한 2명 중 약 1명 정도는 최저생계비 50% 혹은 기준중위소득 20% 이하의 소득을 가진 가구에 속해 있었다. 즉, ‘중한 사고나 질병’으로 인해 예외적으로 큰 지출이 필요해서 의료지원을 받은 사람들 4명 중 3명은 극빈 상태에 놓여 있고, 90% 이상은 빈곤 상태에 놓여 있다고 볼 수 있다. 주거지원을 받은 가구 역시 유사한 소득분포를 보여주고 있다.

다음 표는 2017년 기준 위기사유별·소득구간별 분포를 분석한 결과이다. 출소(76.3%), 노숙(64.1%), 가정폭력 등(51.1%), 이혼 혹은 주소득자 사망이나 가출 등(49.9%)의 사유로 인해 생계지원을 받은 가구들의 경우 전체 평균에 비해 훨씬 더 높은 비율의 가구들이 소득이 전혀 없는 것으로 나타났다. 이와는 대조적으로 주소득자나 부소득자의 실직이나 휴폐업, 화재 등으로 인한 주거소실 등의 사유로 생계지원을 받은 수급자의 4% 내외는 소득 기준을 초과한 것으로 나타났다. 후자의 경우 일상적인 삶의 궤도로부터의 급격한 이탈 사건, 즉 파산, 실직, 화재로 인한 주거 상실 등의 사건으로 인해 기존의 안정적 삶이 파괴되는 경험 자체로 위기 상황이라 판단할 수 있다는 점에서 소득기준이 다소 초과하는 가구의 비율이 상대적으로 높은 것으로 추정된다.

〈표 3-26〉 위기사유별·소득구간별 수급자 분포(2017년 기준)

(단위: 가구, %)

위기사유	①	②	③	④	⑤	⑥	계
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	682	357	247	27	33	18	1,364
(제2호) 중한 질병 또는 부상	9,153	14,140	6,569	861	1,013	636	32,372
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	40	41	17	1	3	0	102
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	228	106	77	15	9	11	446
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	478	379	344	73	99	55	1,428
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	7,514	6,789	4,742	679	658	419	20,801
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	395	224	144	23	13	10	809
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	43	22	34	0	2	2	103
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	171	198	148	19	13	22	571
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 부소득자 실직)	1,927	1,336	1,028	217	194	203	4,905
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	5,583	1,004	424	86	97	111	7,305
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	171	54	27	13	3	5	273
(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0	0	0	0	0	1	1
계	26,385	24,650	13,801	2,014	2,137	1,493	70,480
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	49.9	25.8	18.1	1.9	2.6	1.6	100.0
(제2호) 중한 질병 또는 부상	28.3	43.7	20.3	2.6	3.1	2.0	100.0
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	41.5	39.6	15.1	0.9	2.8	0.0	100.0
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	51.1	24.2	17.5	3.0	2.0	2.2	100.0
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	32.7	27.0	24.2	5.1	7.0	3.9	100.0
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	36.1	32.6	22.9	3.2	3.1	2.0	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	49.9	27.4	17.2	2.6	1.8	1.1	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	41.9	19.1	35.2	0.0	1.9	1.9	100.0
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 부소득자 휴폐업, 영업곤란)	30.1	34.8	25.7	3.2	2.3	4.0	100.0
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 부소득자 실직)	39.2	27.6	20.9	4.3	3.9	4.1	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	76.3	13.7	5.9	1.2	1.4	1.5	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	64.1	18.8	10.1	4.4	1.1	1.5	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(기타)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
계	37.5	35.0	19.6	2.8	3.0	2.1	100.0

주: 1) 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

2) 2014년과 2015년은 최저생계비 기준, 2016년과 2017년은 기준중위소득 기준으로 분석한 결과임.

3) ① 소득없음(0), ② 최저생계비 50%(중위소득 20%) 이하, ③ 최저생계비 120%(중위소득 50%) 이하, ④ 최저생계비 150%(중위소득 60%) 이하, ⑤ 최저생계비 185%(중위소득 75%) 이하, ⑥ 최저생계비 185%(중위소득 75%) 초과

자료: 행복e음 원자료

## 2. 재산 기준

### 가. 일반재산 기준

2장에서 살펴본 바와 같이, 일반재산 적정성 기준은 대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원으로 이 기준은 2009년 이후 변화 없이 적용되어 오고 있다. 아래 표는 지역별 재산기준의 상한액을 기준으로 5개의 구간별 수급자 분포를 분석한 결과이다.

〈표 3-27〉 일반재산 구간별 수급자 분포

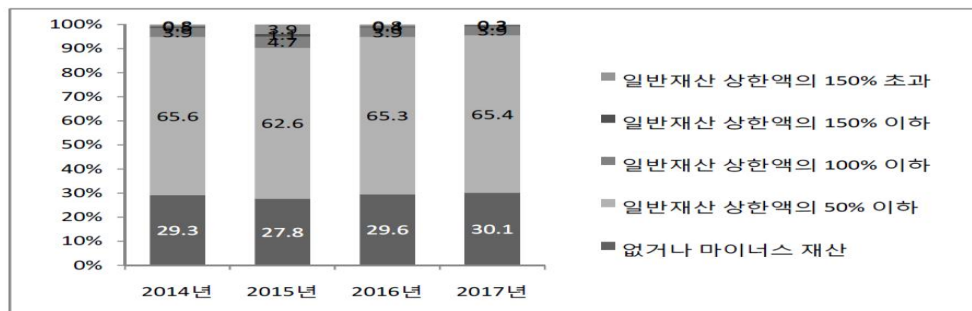
(단위: 가구, %)

구분	2014	2015	2016	2017
없거나 마이너스 재산	9,983	19,985	17,945	21,222
일반재산 상한액의 50% 이하	22,367	45,069	39,613	46,139
일반재산 상한액의 100% 이하	1,328	3,359	2,374	2,737
일반재산 상한액의 150% 이하	166	778	268	221
일반재산 상한액의 150% 초과	270	2,825	485	186
계	34,114	72,016	60,685	70,505
없거나 마이너스 재산	29.3	27.8	29.6	30.1
일반재산 상한액의 50% 이하	65.6	62.6	65.3	65.4
일반재산 상한액의 100% 이하	3.9	4.7	3.9	3.9
일반재산 상한액의 150% 이하	0.5	1.1	0.4	0.3
일반재산 상한액의 150% 초과	0.8	3.9	0.8	0.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-21] 일반재산 구간별 수급자 분포

(단위: %)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

2014년 이래 2017년까지 재산 분포는 거의 변화가 없었다. 재산이 전혀 없거나 오히려 부채가 재산보다 더 많은 수급가구의 비율은 30% 내외로 유지되고 있으며, 일반재산 상한액의 50% 이하인 가구의 비율이 65% 내외, 상한액의 100% 이하인 가구의 비율이 4% 내외를 차지하고 있다. 결국, 98~99%의 긴급지원 수급가구는 일반재산 적정성 기준 이하의 재산을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

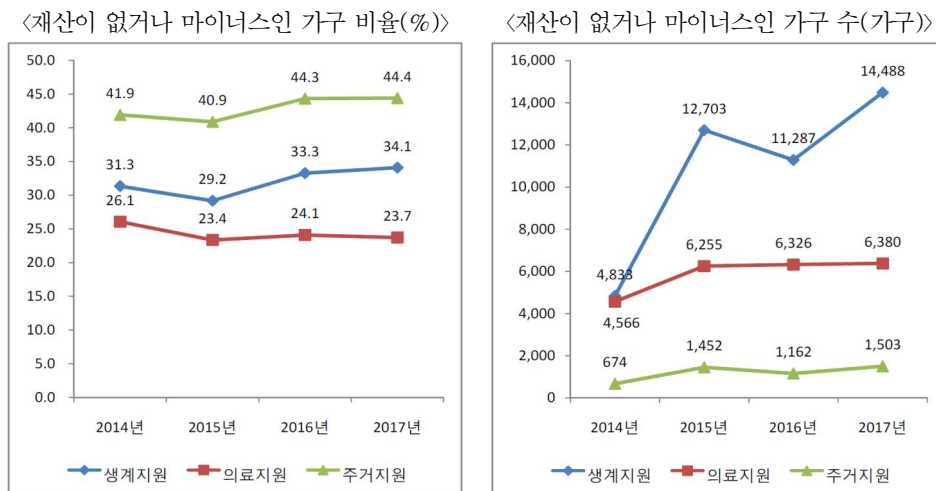
〈표 3-28〉 주요급여별·일반재산구간별 수급자 분포

(단위: %)

주거	구분	2014	2015	2016	2017
생계	없거나 마이너스 재산	31.3	29.2	33.3	34.1
	일반재산 상한액의 50% 이하	62.2	57.6	61.0	61.5
	일반재산 상한액의 100% 이하	4.4	5.4	4.0	3.7
	일반재산 상한액의 150% 이하	0.7	1.6	0.5	0.3
	일반재산 상한액의 150% 초과	1.4	6.3	1.2	0.3
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
의료	없거나 마이너스 재산	26.1	23.4	24.1	23.7
	일반재산 상한액의 50% 이하	69.8	72.2	71.5	71.7
	일반재산 상한액의 100% 이하	3.6	3.8	3.9	4.2
	일반재산 상한액의 150% 이하	0.3	0.4	0.3	0.3
	일반재산 상한액의 150% 초과	0.3	0.2	0.2	0.2
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
주거	없거나 마이너스 재산	41.9	40.9	44.3	44.4
	일반재산 상한액의 50% 이하	54.6	54.0	52.1	53.1
	일반재산 상한액의 100% 이하	2.1	2.9	2.3	1.6
	일반재산 상한액의 150% 이하	0.4	0.8	0.5	0.2
	일반재산 상한액의 150% 초과	1.0	1.4	0.8	0.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
시설	없거나 마이너스 재산	55.9	48.5	41.9	43.2
	일반재산 상한액의 50% 이하	44.1	48.5	54.8	43.2
	일반재산 상한액의 100% 이하	0.0	3.0	3.2	10.8
	일반재산 상한액의 150% 이하	0.0	0.0	0.0	0.0
	일반재산 상한액의 150% 초과	0.0	0.0	0.0	2.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

[그림 3-22] 주요 급여별 재산이 없거나 마이너스인 가구 비율 및 가구 수



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

주요 급여별 재산 분포의 상태에 있어 큰 차이를 발견하기는 어려웠다. 다만, 재산이 없거나 마이너스인 가구의 비율은 주거지원 수급가구에서 40%를 초과하여 가장 높았고, 다음으로 생계지원, 의료지원의 순이었다. 하지만 다소의 재산이 있더라도 대부분 일반재산 기준의 50%에도 미치지 못하는 수준이었으며, 적정성 기준을 초과하는 예외적인 가구의 비율은 1% 내외로 극히 미미한 수준이었다.

다음 표는 지역별 긴급지원 대상자의 재산 분포를 보여주고 있다. 농어촌에서 재산이 전무한 가구의 비율이 도시에 비해 약간 더 낮을 뿐 전반적인 분포상의 차이를 발견하기 어렵다.

〈표 3-29〉 지역별 일반재산 분포(2017년 기준)

(단위: %)

지역	①	②	③	④	⑤	계
대도시	30.6	66.2	2.9	0.2	0.2	100.0
중소도시	30.7	64.1	4.5	0.4	0.3	100.0
농어촌	25.7	67.0	6.3	0.5	0.5	100.0
계	30.1	65.4	3.9	0.3	0.3	100.0

주: 1) 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

2) ① 없거나 마이너스 재산, ② 일반재산 상한액의 50% 이하, ③ 일반재산 상한액의 100% 이하, ④ 일반재산 상한액의 150% 이하, ⑤ 일반재산 상한액의 150% 초과

자료: 행복e음 원자료

〈표 3-30〉 긴급지원 대상자의 위기사유별 재산 분포(2017년 기준)

(단위: 가구, %)

위기사유	①	②	③	④	⑤	계
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	457	800	80	11	11	1,364
(제2호) 중한 질병 또는 부상	8,063	22,723	1,405	107	66	32,372
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	42	55	2	2	1	102
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	157	283	24	0	4	446
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	511	835	52	8	28	1,428
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	6,486	13,485	730	47	36	20,801
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	245	510	33	4	2	809
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	33	64	5	1	0	103
(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	246	269	39	7	3	571
(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	1,591	3,050	249	23	17	4,905
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	3,230	3,955	109	11	18	7,305
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	157	110	9	0	0	273
(제7호) 보건복지부 고시(기타)	4	0	0	0	0	1
계	21,222	46,139	2,737	221	186	70,480
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	33.6	58.9	5.9	0.8	0.8	100.0
(제2호) 중한 질병 또는 부상	24.9	70.2	4.3	0.3	0.2	100.0
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	41.2	53.9	2.0	2.0	1.0	100.0
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	33.6	60.5	5.1	0.0	0.9	100.0
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	35.6	58.2	3.6	0.6	2.0	100.0
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	31.2	64.9	3.5	0.2	0.2	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	30.9	64.2	4.2	0.5	0.3	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	32.0	62.1	4.9	1.0	0.0	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	43.6	47.7	6.9	1.2	0.5	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(주, 주소득자 실직)	32.3	61.9	5.1	0.5	0.3	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	44.1	54.0	1.5	0.2	0.3	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	56.9	39.9	3.3	0.0	0.0	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(기타)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
계	30.1	65.4	3.9	0.3	0.3	100.0

주: 1) 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

2) ① 없거나 마이너스 재산, ② 일반재산 상한액의 50% 이하, ③ 일반재산 상한액의 100% 이하, ④ 일반재산 상한액의 150% 이하, ⑤ 일반재산 상한액의 150% 초과

자료: 행복e음 원자료

위기 사유별로 볼 때, 일반재산의 분포에 있어 다소 특징적인 점은 소득분포와 마찬가지로 출소와 노숙으로 인한 수급자의 경우 평균에 비해 재산이 전무하거나 마이너스일 확률이 더 높게 나타난다는 점이다. 이외에도 주소득자나 부소득자의 휴폐업 등으로 인한 생계곤란자의 경우도 재산이 없거나 마이너스인 비율이 높았는데, 이는 자영자의 휴폐업 과정에서 생긴 채무 등으로 인한 것일 가능성이 높다. 하지만 전체적으로 볼 때 위기 사유에 따른 일반 재산 분포에 두드러진 편차는 없는 것으로 보인다.

#### 나. 금융재산 기준

다음 표와 그림은 금융재산 구간별 긴급지원 수급자 분포를 보여주는 결과이다.

금융재산 기준은 2014년까지 300만 원 이하(주거지원의 경우 500만 원 이하)였으며, 2015년 이후 500만 원 이하(주거지원의 경우 700만 원 이하)로 상향조정되었다. 표에서 보는 바와 같이, **일반재산과 달리 금융재산의 경우 기준을 초과하는 가구의 비율이 상대적으로 높게 나타난다.** 2014년의 경우 300만원을 초과하는 가구의 비중은 9%이며, 2015년, 2016년, 2017년 500만원을 초과하는 가구의 비중은 각각 12.8%, 7.5%, 5.8%로 이른다. 다만 2016년의 제외하면 기준을 초과하는 가구의 비율은 해마다 줄어드는 추세에 있다.

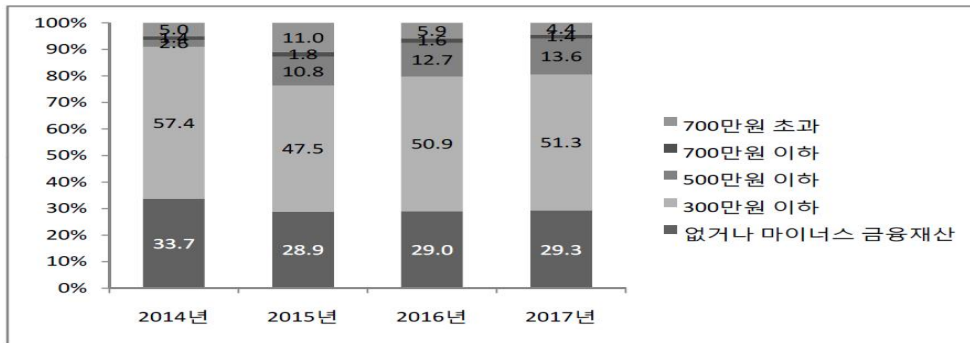
〈표 3-31〉 금융재산 구간별 수급자 분포

(단위: 가구, %)

구분	2014	2015	2016	2017
없거나 마이너스 금융재산	11,484	20,799	17,594	20,652
300만원 이하	19,593	34,212	30,930	36,149
500만원 이하	885	7,746	7,726	9,597
700만원 이하	462	1,310	942	987
700만원 초과	1,692	7,892	3,566	3,095
계	34,116	71,959	60,758	70,480
없거나 마이너스 금융재산	33.7	28.9	29.0	29.3
300만원 이하	57.4	47.5	50.9	51.3
500만원 이하	2.6	10.8	12.7	13.6
700만원 이하	1.4	1.8	1.6	1.4
700만원 초과	5.0	11.0	5.9	4.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-23] 일반재산 구간별 수급자 분포



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

하지만 긴급지원을 받은 가구 대부분이 금융재산이 300만원에 못 미치는 가구라는 점도 주목할 필요가 있다. 2014년에는 91.1%의 수급가구가 금융재산 300만원 이하였으며, 2016년과 2017년에도 각각 79.9%와 80.6%에 이르렀다. 일정 수준의 금융재산은 삶에서 부닥칠 수 있는 ‘위기 상황에 대비하여’(for the rainy day) 안정감과 안정을 보장하기 위해 필수적이다. 하지만 긴급지원을 받은 대다수 가구들이 매우 미미한 수준이나 전무한 금융재산만을 보유한다는 점에서, 긴급지원제도의 필요성을 새삼 환기하게 된다.

긴급지원의 주요 급여별 수급자의 금융재산의 분포를 살펴본 결과에 의하면, 상대적으로 금융재산 기준이 높은 주거지원 수급가구가 오히려 상대적으로 더 낮은 금융재산을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 주거지원 수급자 중 금융재산이 아예 없거나 마이너스인 가구가 차지하는 비율은 대략 41~45%대로, 이는 생계지원(38~34%)이나, 의료지원(25~32%) 수급자에 비해 상당히 높은 수준이다. 반대로 700만원을 초과하는 가구의 비율은, 2017년 기준으로 주거지원 수급자의 3%에 불과한 데 비해, 생계지원 수급자의 4.7%이다. 주거지원의 금융재산 기준을 더 높게 설정한 것은 화재 등으로 주택이 소실되는 등의 이유로 새로운 거주지를 마련해야 하는 상황에 처한 위기 가구의 경우, 전세 혹은 보증부 월세를 구하더라도 일정 정도의 금융재산이 필요하다는 전제 혹은 취지로 보인다. 하지만 현실에서 주거지원 수급자들의 평균적인 금융재산 수준이 더 낮게 나타난다. 이는 최근 주거지원 수급자의 상당수가 출소자 혹은 노숙인이기 때문인 것으로 추정된다.

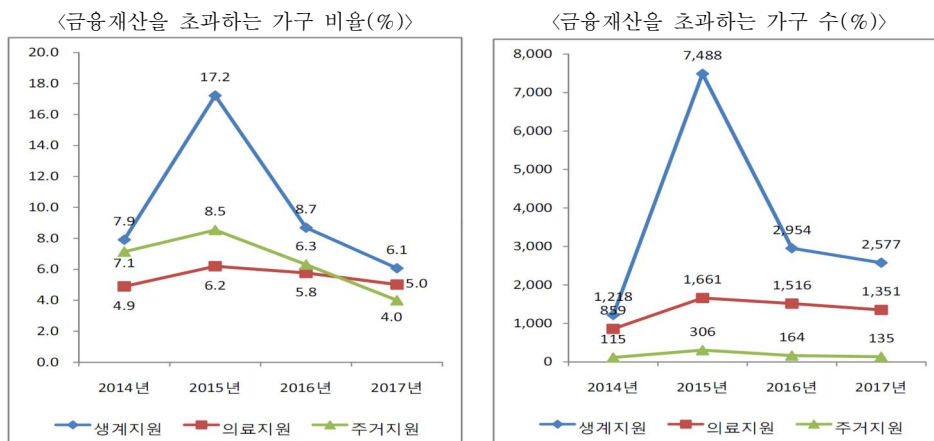
〈표 3-32〉 주요급여별·금융재산구간별 수급자 분포

(단위: %)

	구분	2014	2015	2016	2017
생계	없거나 마이너스 금융재산	33.9	28.1	30.7	31.6
	300만원 이하	55.4	44.1	47.9	48.5
	500만원 이하	2.8	10.6	12.8	13.9
	700만원 이하	1.6	2.0	1.6	1.4
	700만원 초과	6.3	15.3	7.1	4.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
의료	없거나 마이너스 금융재산	32.1	28.2	26.1	25.6
	300만원 이하	60.5	54.2	55.2	56.0
	500만원 이하	2.5	11.4	12.9	13.4
	700만원 이하	1.2	1.7	1.5	1.3
	700만원 초과	3.7	4.6	4.3	3.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
주거	없거나 마이너스 금융재산	45.1	41.1	42.2	43.9
	300만원 이하	44.8	42.7	42.5	43.6
	500만원 이하	2.9	7.7	9.1	8.4
	700만원 이하	1.5	2.2	1.5	1.0
	700만원 초과	5.7	6.3	4.8	3.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
시설	없거나 마이너스 금융재산	58.8	50.0	40.0	51.3
	300만원 이하	38.2	37.5	50.0	48.7
	500만원 이하	0.0	6.3	3.3	0.0
	700만원 이하	0.0	0.0	3.3	0.0
	700만원 초과	2.9	6.3	3.3	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

[그림 3-24] 주요 급여별 금융재산 기준을 초과하는 가구 비율 및 가구 수



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

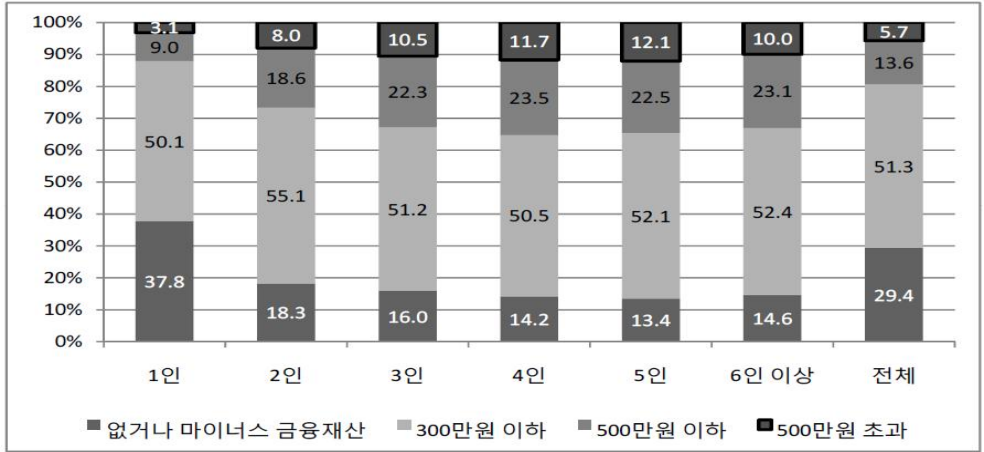
〈표 3-33〉 가구규모별 금융재산 분포(2017년 기준)

(단위: %)

지역	없거나 마이너스	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	700만원 초과	계
1인	37.8	50.1	9.0	0.9	2.3	100.0
2인	18.3	55.1	18.6	2.0	6.0	100.0
3인	16.0	51.2	22.3	2.2	8.4	100.0
4인	14.2	50.5	23.5	2.3	9.4	100.0
5인	13.4	52.1	22.5	2.1	10.0	100.0
6인 이상	14.6	52.4	23.1	2.0	7.9	100.0
계	29.4	51.3	13.6	1.4	4.3	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

[그림 3-25] 가구규모별 금융재산 분포(2017년 기준)



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

위 표와 그림은 가구규모별 긴급지원 수급가구의 금융재산 분포를 보여주고 있다. 예상할 수 있는 바와 같이, 1인가구의 경우 금융재산이 전무한 수급자 비율이 37.8%에 이르는 데 비해 가구 규모가 늘어날수록 비율은 줄어들어 4인 가구의 경우 그 비율이 14.2% 수준이다. 전체적으로 보면 단독 가구의 금융재산 수준이 확연히 낮음을 알 수 있지만, 2인 이상 가구의 경우 그 차이가 두드러지지 않는다.

이를 좀 더 엄밀하게 살펴보고자, 다음 표에서는 가구규모별로 긴급지원 신청자의 분위별 금융재산 수준을 분석하였다. 분석 결과에 대체적으로 4인까지는 가구 규모가

증가할수록 금융재산 수준이 높지만, 4인 이후에는 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 특히, 최상위 10%선(p10)에서 금융재산 수준은 5인 가구까지 가구 규모별로 상당히 큰 편차를 보이고 있다. 금융재산 수준은 1인 가구 약 343만원, 2인 가구 약 478만원, 3인 가구 약 546만원, 4인 가구 약 656만원, 5인 가구 약 705만원이다. 이러한 결과로 볼 때, 금융재산의 경우, 소득만큼 엄밀하게는 아니더라도 가구규모별로 차등을 둘 필요가 있음을 시사한다.

〈표 3-34〉 가구규모별 분위별 금융재산 수준(2017년 기준)

(단위: 원)

가구원 수	p25	p50	p75	p90
1인	0	238,000	1,268,000	3,433,000
2인	209,000	1,124,760	3,191,167	4,778,700
3인	381,000	1,635,500	3,626,000	5,460,000
4인	508,000	1,908,000	3,876,000	6,557,000
5인	528,000	1,968,000	3,763,000	7,050,000
6인 이상	541,000	1,808,000	3,578,000	4,995,000
전체	0	538,000	2,279,000	4,340,000

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

마지막으로, 다음 표는 2017년을 기준으로 위기사유별 긴급지원 대상자의 금융재산 분포를 분석한 결과이다. 가장 두드러진 결과는 긴급지원을 받은 출소자의 과반수 이상(51.9%). 노숙인 3명 중 2명 정도(66.2%)는 금융재산이 전무하다는 점이다. 이와는 대조적으로 주소득자나 부소득자의 휴폐업 등으로 인한 생계 곤란가구(10.5%)나 이혼(7.1%), 주소득자의 사망이나 가출로 인해 생계가 어려운 가구(8.6%)의 경우 700만원을 초과하는 재산을 가진 가구의 비중이 상대적으로 높았다.

〈표 3-35〉 긴급지원 대상자의 위기사유별 금융재산 분포(2017년 기준)

(단위: 가구, %)

위기사유	없거나 마이너스	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	700만원 초과	계
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	316	648	245	27	116	1,352
(제2호) 중한 질병 또는 부상	8,271	17,339	4,489	461	1,324	31,884
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	45	40	12	2	3	102
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	90	209	87	12	38	436
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	455	676	168	15	93	1,407
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	6,095	10,658	2,718	269	832	20,572
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	143	432	146	16	56	793
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	33	55	10	2	3	103
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	102	250	135	14	59	560
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 주소득자 실직)	958	2,426	1,052	87	329	4,852
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	3,761	2,871	423	44	143	7,242
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	180	81	8	1	2	272
(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0	0	0	0	1	1
계	20,449	35,685	9,493	950	2,999	69,576
(제1호) 주소득자 사망, 가출 등	23.4	47.9	18.1	2.0	8.6	100.0
(제2호) 중한 질병 또는 부상	25.9	54.4	14.1	1.5	4.2	100.0
(제3호) 가구원으로부터의 학대 등	44.1	39.2	11.8	2.0	2.9	100.0
(제4호) 가구원의 가정폭력, 성폭력	20.6	47.9	20.0	2.8	8.7	100.0
(제5호) 화재 등으로 인한 주거곤란	32.3	48.1	11.9	1.1	6.6	100.0
(제6호) 지방자치단체 조례, 지자체장 결정 등	29.6	51.8	13.2	1.3	4.0	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(이혼)	18.0	54.5	18.4	2.0	7.1	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(단전)	32.0	53.4	9.7	1.9	2.9	100.0
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 주소득자 휴폐업, 영업곤란)	18.2	44.6	24.1	2.5	10.5	100.0
(제7호) 보건복지부 고시 (주, 주소득자 실직)	19.7	50.0	21.7	1.8	6.8	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(출소)	51.9	39.6	5.8	0.6	2.0	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(노숙)	66.2	29.8	2.9	0.4	0.7	100.0
(제7호) 보건복지부 고시(기타)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
계	29.4	51.3	13.6	1.4	4.3	100.0

주: 1) 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

2) ① 없거나 마이너스 재산, ② 일반재산 상한액의 50% 이하, ③ 일반재산 상한액의 100% 이하, ④ 일반재산 상한액의 150% 이하, ⑤ 일반재산 상한액의 150% 초과

자료: 행복e음 원자료

### 3. 종합 검토

주지한 바와 같이, 사후조사 결과는 적정성 평가를 위한 기준이기는 하지만 절대적인 기준은 아니다. 즉, 국민기초생활보장제도에서의 소득인정액 기준과 같이 선정과 탈락을 가름하는 엄격한 기준 잣대는 아니라는 것이다. 비록 기준을 초과했다 하더라도 현장조사나 위기 사유 등을 종합적으로 고려할 때 긴급지원을 받을 만한 상황에 처해 있다는 것이 인정된다면 지원 결과 혹은 추가적 지원을 타당한 것으로 본다. 하지만 긴급지원 담당공무원의 입장에서 보면 적정성 평가에서 소득과 재산 기준은 명시적·암묵적으로 중요하고도 절대적인 기준에 가깝다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 기준을 초과하고도 지원을 결정하는 비율이 상당히 높다는 것은 해당 기준이 지나치게 엄격한 잣대일 수 있음을 암시한다.

〈표 3-36〉 적정성 기준 초과 사유별 분포

(단위: 가구, %)

구분	2014	2015	2016	2017
모두 적정성 이하	30,108	60,921	55,182	65,054
소득기준만 초과	804	1,458	972	1,143
일반재산기준만 초과	87	246	138	154
금융재산기준만 초과	2,325	4,778	3,424	3,538
소득기준과 일반재산기준 초과	53	276	30	26
소득기준과 금융재산기준 초과	375	1,288	436	287
일반재산기준과 금융재산기준 초과	186	1,220	292	187
모두 초과	114	1,858	293	42
계	34,052	72,045	60,767	70,431
모두 적정성 이하	88.4	84.6	90.8	92.4
소득기준만 초과	2.4	2.0	1.6	1.6
일반재산기준만 초과	0.3	0.3	0.2	0.2
금융재산기준만 초과	6.8	6.6	5.6	5.0
소득기준과 일반재산기준 초과	0.2	0.4	0.1	0.0
소득기준과 금융재산기준 초과	1.1	1.8	0.7	0.4
일반재산기준과 금융재산기준 초과	0.6	1.7	0.5	0.3
모두 초과	0.3	2.6	0.5	0.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

소득, 일반재산, 금융재산 기준 모두 지침상의 적정성 기준에 부합하는 가구의 비율은 최근으로 올수록 오히려 높아지는 추세이다. 메르스 사태로 인해 초과가구의 비율이 상당히 높았던 2015년을 제외할 때, 적정성 기준에 모두 부합하는 가구의 비율은 2014년 88.4%, 2016년 90.8%, 2017년 92.4% 수준이었다. 기준을 초과하고도 긴급지원이 지급된 사유 중 가장 높은 비율을 차지하는 것은 금융재산 기준이다. 소득과 일반재산기준은 충족하지만 금융재산만 기준을 초과하는 가구의 비율은 2014년 6.8%에서 2017년 5.0%로 다소 낮아지기는 했다. 하지만 가구 수로 보면 2014년 2,325가구에서 2017년 3,538가구로 오히려 증가한 것으로 나타났다. 두 번째 초과 사유는 소득기준으로, 소득기준만 초과한 가구의 비율은 2014년 2.4%, 2017년 1.6% 수준이었다. 하지만 세 기준을 모두 초과하고도 긴급지원을 받은 가구의 비중은 2017년 0.1%, 42가구에 불과하여 극히 미미한 수준이었다. 긴급지원의 적정성 기준을 초과하고도 지원을 받은 가구가 상당수 존재한다는 것은, 일선에서 긴급복지지원제도가 긴급한 '위기상황'에 대응해 유연하고 융통성있게 적용되고 있다는 것을 반증하는 결과이기도 하다. 다른 한편, 위기가구의 제도 접근성을 높이고, 담당공무원의 부담을 덜어주는 차원에서 지속적으로 높은 수준의 기준 초과 수급자가 발생하는 기준은 완화 혹은 개선될 필요가 있음을 시사하기도 한다.

## 제5절 긴급지원제도 전달체계 및 사후 관리 등

마지막으로 타지원 연계 현황을 살펴본 결과는 다음 표와 같다. 표에서 보는 바와 같이, 해마다 타지원 연계 건수는 큰 폭의 감소세를 보이고 있다. 건수 면에서 보면 2014년 이래 모든 부문의 타지원 연계 건수가 크게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 큰 폭의 감소를 수치 그대로 신뢰하기는 어렵다. 이러한 감소가 그 동안 희망복지지원단, 민관협력팀 등으로의 업무 이관으로 인한 단순 입력 누락의 결과일 수 있기 때문이다. 입력상의 변화인지 실제 타지원 연계가 약화되고 있는 것인지에 대해서는 추가적인 확인이 필요하며, 만약 후자가 부분적으로라도 사실이라면 그 원인을 파악하고 연계 활성화 방안을 모색할 필요가 있다.

연계된 기관·제도별 상대적인 비중을 살펴보면, 국민기초생활보장 수급자로 연계되는 비율은 차츰 높아지고 있으나, 민간기관 연계, 지자체 자체지원 사업의 비중은 크게 낮아졌다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이, 연계의 절대 건수가 크게 감소하고 있기 때문에 기초보장수급자로 연계된 건수 자체는 2014년 5,996건에서 2017년 1,480건으로 크게 감소한 것으로 나타났다.

인구, 긴급지원 건수 등을 감안할 때, 연계 건수가 월등하게 많은 지역은 광주광역시로, 광주광역시의 연계 건수는 전체 연계건수 중 34.2%를 차지할 정도로 높은 수준이었다. 광주광역시의 4년 간 총 연계 건수는 32,813건에 달했다. 연계 기관(사업)도 지자체 자체사업(5,167건), 민간기관이나 단체(5,055건), 사회복지공동모금회(3,844건), 국민기초생활보장제도(3,356건) 등 비교적 골고루 분포하고 있어 타지원 연계에 있어 월등한 성과를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 연계 활성화 수범지역의 노하우(know-how)와 연계 방식 등을 타 지역으로 확산하여 지역 특색에 맞는 연계 전달체계 구축에 활용할 필요가 있다.

〈표 3-37〉 타지원 연계 건수와 비중

(단위: 건, %)

구분	연계기관	2014	2015	2016	2017
건수	민간기관·단체 연계지원	10,616	6,063	1,391	449
	대한적십자사	2,515	2,022	449	173
	사회복지공동모금회	4,883	3,674	1,568	509
	국민기초수급자	5,996	5,221	2,740	1,480
	차상위본인부담경감대상자	3,076	1,291	330	95
	지자체(시도)자체지원사업	7,567	3,730	997	624
	사회서비스 일자리	0	0	0	0
	기타	9,865	4,377	1,418	1,324
	보건소(암, 희귀난치성질환 등)	2,382	1,701	720	246
	교육청 차상위 교육급여	1,708	1,042	341	120
	한부모가족지원	1,810	991	319	104
	계	50,418	30,112	10,273	5,124
비율	민간기관·단체 연계지원	21.06	20.13	13.54	8.76
	대한적십자사	4.99	6.71	4.37	3.38
	사회복지공동모금회	9.69	12.20	15.26	9.93
	국민기초수급자	11.89	17.34	26.67	28.88
	차상위본인부담경감대상자	6.10	4.29	3.21	1.85
	지자체(시도)자체지원사업	15.01	12.39	9.71	12.18
	사회서비스 일자리	0.00	0.00	0.00	0.00
	기타	19.57	14.54	13.80	25.84
	보건소(암, 희귀난치성질환 등)	4.72	5.65	7.01	4.80
	교육청 차상위 교육급여	3.39	3.46	3.32	2.34
	한부모가족지원	3.59	3.29	3.11	2.03
	계	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 중복 건수이고, 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

〈표 3-38〉 지역별 타지원 연계 건수와 비중(2014~2017 합산)

(단위: 건, %)

지역	민간기관· 단체	대한 적십자사	사회복지 공동모금회	국민기초 수급자	차상위 본인부담 경감대상자	지자체 (시도)자체 지원사업	기타	보건소 (암, 희귀난치성 질환 등)	교육청 차상위 교육급여	한부모 가족지원	계	비율
강원도	549	24	87	336	31	256	380	16	10	14	1,703	1.8
경기도	4,946	1,318	2,696	3,567	939	3,353	4,101	1,897	923	916	24,656	25.7
경상남도	277	27	134	234	99	237	302	30	11	21	1,372	1.4
경상북도	369	18	342	338	62	325	312	22	27	47	1,862	1.9
광주광역시	5,055	2,561	3,844	3,356	2,019	5,167	4,711	2,414	1,909	1,777	32,813	34.2
대구광역시	243	19	238	1,021	126	103	251	32	14	23	2,070	2.2
대전광역시	1,306	24	260	617	80	296	1,365	116	22	41	4,127	4.3
부산광역시	939	207	321	919	219	603	1,042	77	61	62	4,450	4.6
서울특별시	370	62	128	952	58	209	772	57	25	41	2,674	2.8
세종자치시	24	0	3	20	3	5	18	2	0	0	75	0.1
울산광역시	107	4	45	131	10	102	178	9	2	7	595	0.6
인천광역시	199	53	93	751	124	224	491	39	20	67	2,061	2.2
전라남도	2,047	485	854	827	491	1,171	1,175	188	86	109	7,433	7.8
전라북도	1,424	310	833	1,845	435	590	1,113	36	55	58	6,699	7
제주자치도	38	5	25	40	13	25	39	10	3	5	203	0.2
충청남도	243	24	678	287	50	117	463	24	14	27	1,927	2
충청북도	381	18	53	196	33	133	269	80	29	9	1,201	1.3
계	18,517	5,159	10,634	15,437	4,792	12,916	16,982	5,049	3,211	3,224	95,921	100.0

주: 중복 건수이고, 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음



## 제 4 장

# 긴급지원제도 문제점 및 개선방안

제1절 긴급지원제도의 최근 쟁점

제2절 위기사유 및 적정성 기준 개선 방안

제3절 급여의 내용 및 체계 합리화 방안

제4절 행정체계 및 전담 인력 개선 방안

제5절 다른 제도와의 관계 정립 방안

제6절 긴급지원 인프라 강화 방안



# 4

## 긴급복지지원제도 문제점 및 개선방안 <

### 제1절 긴급지원의 최근 쟁점

긴급복지지원제도가 2006년 도입된 지 벌써 10년을 훌쩍 넘었다. 본래 이 제도는 5년 기한의 한시적 제도로 도입되었으나 2009년 법 개정을 통해 한시법 조항을 삭제함으로써 영속적인 제도로 정착하게 되었다. 이후 긴급복지지원제도는 ‘복지계의 119’와 같은 존재로 여겨지며, 그 중요성과 위상이 날로 더 커지고 있는 상황이다. 갈수록 모래알처럼 서로 고립되어가는 현대사회에서 빈발하는 개인과 가구의 긴급한 위기에 대응하는데 긴급복지지원제도만큼 유효한 제도가 없다는 인식이 공유되고 있다.<sup>26)</sup>

반면 그 만큼 논란의 중심에 서 있기도 하다. 제도 도입의 직접적인 계기가 되었던 “대구 불로동 아동사망사고”(2004년)에서 “공중화장실 생활 3남매사건”(2011년), “송과 세 모녀 자살사건”(2014년)과 올 초 “증평 모녀 사망사건”(2018)에 이르기까지 생활고로 인한 사건, 사고가 발생할 때마다 ‘복지사각지대 발굴’과 ‘긴급복지지원제도’는 빼놓지 않고 언론에 오르내린다. 최근 20여년 동안 많은 복지제도들이 도입되고 정착되어 왔다고는 하지만 여전히 사회안전망은 성긴 수준이다 보니, 최후의 안전망으로서 긴급복지지원제도의 역할이 점점 더 커질 수밖에 없는 상황이다.

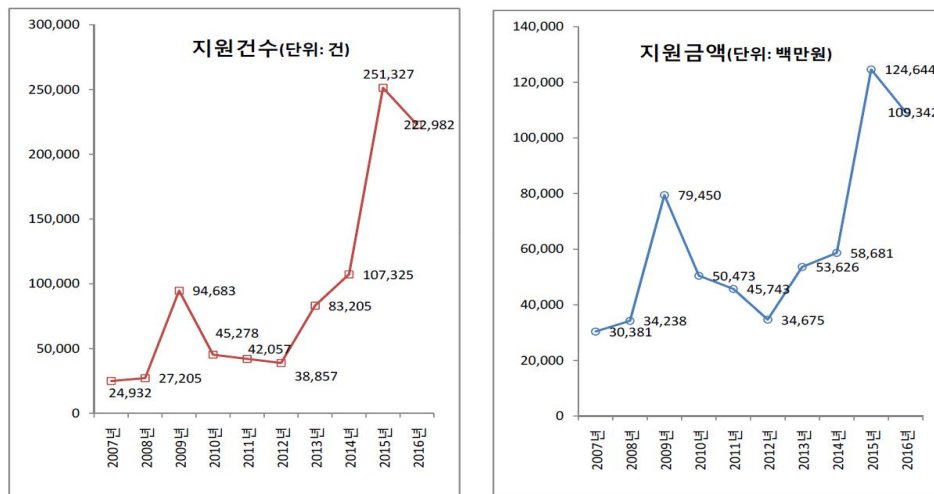
그렇다면 긴급복지지원제도는 어떠한 위상 속에서 어떻게 개선되어 나가야 할 것인가? 이 장에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 최근 긴급복지지원제도를 둘러싼 최근의 쟁점과 문제점을 정리하고, 이에 대한 개선 대안을 제시하고자 한다. 또한 적정성 평가 기준이 되는 소득과 재산 기준 개선 대안에 대해서는 개선에 따른 소요 예산을 추정해 보고자 한다.

26) 심층면접에서 다수의 긴급지원 담당공무원은 “위낙 일이 힘들고 부담스러워 대다수 사회복지직의 기피 대상 업무가 되고 있지만, 수급자 입장에서 볼 때 이만큼 고마운 제도가 없다”고 응답했다.

### 1. 최근 3~4년 동안 긴급지원 증가의 원인은 무엇인가? 일시적 현상인가 추세적 증가인가?

주지한 바와 같이, 2014년 “송과 세 모녀 사건”은 긴급복지지원제도에 대한 사회적·정치적 관심을 환기시키는 중요한 계기가 되었다. 이로 인해 사각지대 발굴 체계 정비, 선지원·후조사 원칙의 강화, 적정성 기준의 대폭 완화, 담당공무원의 면책권 강화를 통한 적극행정 장려 등 제도와 행정적 개선이 이루어졌다. 이와 더불어 긴급지원예산이 크게 증액되었다. 사실 긴급복지지원제도는 다른 복지제도에 비해 예산이 매우 적게 드는데 비해—2017년 기준으로 복지부 소관 총예산의 0.21%에 불과하다—상대적 영향력이나 여론에 미치는 영향은 상당히 큰 제도라 할 수 있다. 특히, 여론을 들끓게 하는 사건·사고의 발발은 긴급지원 예산 증액의 호기로 작용하는 것도 사실이다. 소위 ‘세 모녀 3법’의 개선으로 인해 2015년 긴급지원 예산은 전년 대비 88%가 증가했다. 아래 그림은 2014년과 2015년의 대비되는 지원 건수와 지원 금액을 보여주고 있다.

[그림 4-1] 긴급지원 건수 및 총 지원금액

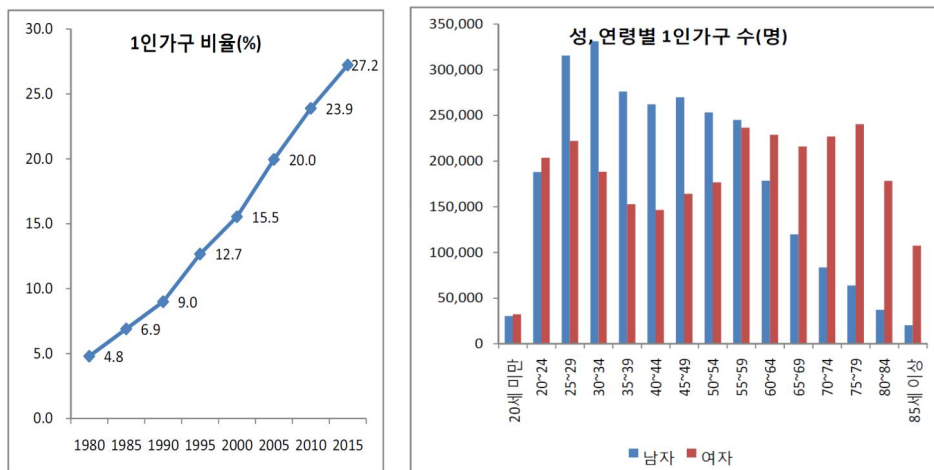


자료: (2006~2014년) 여유진 등(2014, p.55); (2015~2018년) 보건복지부(각년도) 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요; (2007~2017년 긴급지원 예산) 열린재정 재정정보공개시스템 보건복지부 단위사업별 결산현황 (<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/mainFinanceStat1Page.do#none>에서 2018.8.13. 인출); 보건복지통계연보(각 연도)

그렇다면 향후 긴급지원의 증가 추세는 어떠한 것인가?. 사실 2015년의 큰 폭의 증가<sup>27)</sup> 이후 지원 건수와 예산 모두 약간 하락했으며 이후 안정세를 유지하고 있는 것처럼 보인다. 물론 재난의 발생, 경기의 급격한 하락과 같은 예상치 못한 사태가 발발한다면 긴급지원의 수요는 당연히 급등할 것이다. 하지만 이런 돌발적인 상황이 발생하지 않는다 하더라도 긴급지원의 증가 요인은 존재한다.

**첫째, 1인 독거가구의 증가와 가족 간 유대·부양의식의 급격한 쇠퇴는 고립된 가구의 위기 발생을 촉진시킬 가능성이 높다.** 아래 그림에서 보는 바와 같이, 1인가구의 비율은 급격히 증가하여 2015년 전체 가구 약 1,911만 가구 중 27.2%(약 520만 가구)를 차지하고 있다. 대략 60세 이전에는 남성 단독가구가 좀 더 많은 비중을 차지하지만, 이후에는 여성 단독가구가 좀 더 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 특히, 보건복지부가 국회에 제출한 자료에 의하면 무연고 사망자는 2013년 1,280명에서 2017년에는 2,010명으로 증가해, 4년간 57% 늘어난 것으로 나타났다.

[그림 4-2] 1인가구 비율 및 성, 연령별 1인가구 수



자료: [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_MOBILE\\_04&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_MOBILE_04&conn_path=I3); [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1PL1602&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1PL1602&conn_path=I3) (2018.8.22. 인출)

이와 같은 사회·문화적 추세 속에서 현대 사회의 다양한 사회적 위험, 즉 실직, 중한 질병이나 사고, 주거상실, 범죄 피해 등에 노출되었을 때 개인과 가족은 위기에 봉착할

27) 여기에는 메르스 사태도 일조했다

때 사적 안전망의 부재로 인해 사회적 안전망에 기대는 사람의 수는 점점 더 증가할 가능성이 높다.

둘째, 사각지대 발굴 체계의 구축, 다양한 발굴 체계의 성과 확대의 결과로 긴급지원 신청이 증가하고 있다는 것이다. 긴급복지지원제도 도입 초기의 가장 큰 문제의식은 두 가지, 즉 사각지대 발굴 시스템이 제대로 작동하지 않는다는 것과, 위기 가구에 대해 즉각적으로 개입함으로써 위기를 해소하거나 완화함으로써 위기 이후를 도모할 수 있는 복지지원제도가 미비하다는 것이었다. 이에 긴급복지지원제도의 도입과 아울러 긴급지원 대상자를 조기 발견하기 위해 지역사회복지협의체, 복지위원 등을 활용한 민간협력체계를 강화하고, 의사·교사 등 전문직 종사자가 직무수행과정에서 이들을 발견할 경우 시군구에 신고하여 보호를 받을 수 있도록 협력의무를 부과하였다. 기존에 산재되어 있던 복지관련 상담전화번호를 129번으로 통합하고 보건복지부에 『보건복지콜센터』를 설치하여 2005년 11월부터 운영하기 시작하였다(여유진, 김미곤, 황도경 등, 2014, pp.41-42). 이후로도 복지전문인력 확대, 읍면동 복지허브화 등 민간협력체계 구축, 희망복지지원단 통합사례관리사업 실시, 지자체 자체 발굴 시스템 가동 등 복지 전달체계의 확대·개편과 내실화가 지속적으로 추진되고 있다.

〈지자체의 사각지대 발굴 체계 예시(광주 동구)〉

- (엽서 활용) 더드림(The Dream) 희망엽서 - 인터넷 매체 활용이 어려운 노인 등 정보소외계층의 사연 신청 및 위기상황에 처한 이웃 찾기 참여 유도를 위한 '희망엽서'로 대상자 발굴
- (주기적 발굴) 4060위기독거남 희망지원 프로젝트(사업실패, 실직, 이혼, 가정해체 등을 겪으며 사회로부터 고립된 4060 중장년층 독거남 지원사업). 찾아가는 복지상담소(이동복지 사무소)

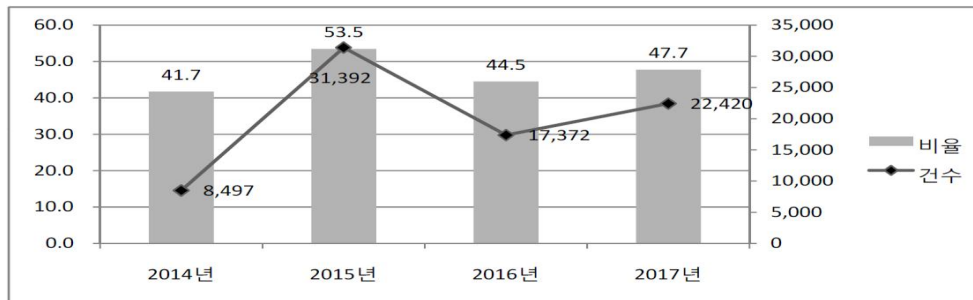
셋째, 제도에 대한 공급자와 수요자 모두의 인지도 상승은 긴급지원 신청자 증가를 견인하는 핵심 요인 중 하나이다. 제도 성립 이후 13년차를 지나면서 수요자와 공급자의 인지와 관련 정보도 상당히 확대되어 있다. 주기적으로 안내문을 배포하거나, 스티커, 현수막, 홈페이지 광고 등을 활용하여 긴급지원을 홍보해 왔으며, 동절기 복지사각지대 발굴시스템도 확대되면서 위기 시 긴급지원제도의 도움을 받고자 하는 신청자는 지속적으로 늘어날 가능성이 높다. 또한 긴급한 의료적 욕구를 가진 중한 질환이나 부상자가 병원을 찾을 시, 지원이 필요한 경우 119나 병원 원무과 등에서 환자에게 긴급지원의 존재를 알려주거나 직접 신고하는 경우도 상당한 것으로 알려져 있다. 특히,

2012년부터 출소한 사람 중 생계가 어려운 사람들이 긴급지원을 신청하는 사례가 급증하고 있는데, 이 또한 출소 전 상담을 통해서, 혹은 재소자 간 정보 교환을 통해서 긴급지원제도의 존재를 인지하는 사람이 확대된 데 따른 것으로 보인다.

넷째, 새로운 위기사유의 추가와 지자체 재량권의 확대로 인해 유연하고 융통성 있는 제도 적용이 가능해졌다는 점도 향후 긴급지원 증가 가능성을 높이는 요인으로 지목된다. 앞 장에서도 살펴본 바와 같이, 2012년 ‘출소로 인해 생계가 어려운 경우’가 위기 사유로 추가되면서 해마다 출소자 중 긴급지원 신청자의 비율이 급격히 증가하고 있다. 출소 사유로 인해 긴급지원을 받은 대상자는 2014년 1,135명, 2015년 4,511명, 2016년 6,678명, 2017년 8,392명에 이르며, 이들 중 대다수는 생계지원을 수급했다.

또한, 긴급 의료지원의 경우 지원의 사유와 필요성이 분명한 데 비해, 생계지원은 위기사유와 ‘위기상황’에 대한 판단이 다소 유연한 편이다. 특히, 대부분의 지자체에서 자체 조례를 두고 있으며, 이 외에도 지자체장에 의해 위급한 상황이라 판단되는 경우 우선 지원을 결정할 수 있다. 이러한 상대적 유연성으로 인해, 지자체 재량권이 허용된 이래 지자체 조례나 재량에 의해 긴급지원이 실시된 건수와 비율이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

[그림 4-3] 생계급여 중 지자체 조례나 지자체장 결정 등에 의한 수급건수(가구 기준)



주: 가구기준으로 산출하고 결측치를 제외한 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.  
자료: 행복e음 원자료

그림에서 보는 바와 같이, 메르스 격리가구로 인해 지자체장 결정에 의한 수급 건수가 예외적으로 크게 증가했던 2015년을 제외할 때, 지자체 조례나 지자체장 결정 등에 의해 긴급 생계지원을 받은 가구 수는 2014년 이래 추세적으로 크게 증가해 왔다. 저

소득가구에 대한 생계지원 등 복지 확대는 광역·기초 단체장이나 시·군·구 의회 선거에도 영향을 미치는 만큼, 부분적이지만 정치적 요인도 긴급지원 확대의 유인이 될 가능성이 있다.

**마지막으로, 제도의 하방 경직성과 제도완화 압력, 예산 증가에 대한 사회적 압력 또한 만만치 않을 가능성이 높다.** 긴급지원 담당공무원 심층면접 결과, 최근 긴급지원 수급자 증가는 지자체의 사각지대 발굴 노력, 긴급지원에 대한 방송 홍보 등으로 인한 정보 확산과 더불어, 금융재산기준이 300만원에서 500만원으로 상향조정된 것이 유효한 영향을 미쳤을 것으로 보는 견해가 다수였다. 또한, 소득기준 중 생계지원 기준이 기존의 최저생계비 120%에서 최저생계비 185%에 준하는 기준중위소득 75%로 상향조정된 것도 긴급 생계지원 수급자 증가에 영향을 미쳤을 것으로 추정하고 있었다.

2014년 ‘송파 세 모녀 사건’의 영향으로 긴급복지지원제도의 기준이 대폭 상승함과 아울러, 2015년 예산이 크게 증액된 점도 긴급지원 수급자 증가에 영향을 미쳤을 것으로 보는 시각이 일반적이었다. 2014년 699억 원이던 긴급지원 예산은 2015년<sup>28)</sup> 1,313억 원으로 전년 대비 87.7% 증액되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 그 동안 긴급복지지원제도의 지자체 재량권이 지속적으로 확대되어 왔기 때문에, 예산 증액은 거의 그대로 수급자 증가로 직결되고 있는 양상이다. 몇 개 연도를 제외하고는 예산 집행률이 100%를 기록하고 있는 것이 이러한 양상을 반영해 준다.

## 2. 최근 긴급지원의 현황과 추이에서 나타나는 주요 특성은 무엇인가?

긴급복지지원제도의 최근 제도적·행태적 특성은 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 긴급지원의 초기 의도는 여러 가지 복지제도들과 소득지원제도들이 안착되어 가는 과정에서 발생하는 사각지대에 놓여 있는 긴급한 위기가구들에 대해 한시적으로 단기 지원을 통해 위기에 벗어나게끔 하는 것이었다. 2006년 법 제정 당시 5년 간 한시법으로 도입된 것이 그러한 의도를 반영한다. 하지만 **제도 시행과정에서 수급자가 줄어들기는커녕 확대되는 추세**를 보임으로써 2009년 한시법 조항을 삭제하고 영구법 제화되었다. 이는 한편으로는 **‘제도의 자기 확장 경향’**, 여전히 미비한 사회복지제도

28) 메르스 사태로 인한 추경예산을 포함

들, 그리고 가구와 개인의 위기 상황 노출 빈도의 확대 경향 등에서 그 원인을 찾을 수 있다. 특히, 가구 위기로 인한 각종 사건·사고가 발생할 때마다 언론에서 단골로 오르 내리는 ‘긴급지원제도의 사각지대’에 대한 문제 제기는 긴급지원제도의 ‘자기 확장 과정’에 추가적인 유인으로 작용하고 있다. 사실 긴급지원제도를 비롯한 공공부조제도나 국민층에 대한 지원제도는 각종 사회수당, 사회보험, 사회서비스 등 안정적인 복지제도들이 포괄적이고 보편적으로 잘 갖추어져 있는 나라에서는 매우 잔여적인 역할만을 수행한다. 반면, 우리나라에서는 상대적으로 국민기초생활보장제도의 역할이 클 뿐만 아니라, 그조차도 부양의무자 기준이나 재산 기준으로 인해 포괄되지 못하는 가구에 대해 추가적으로 긴급복지지원제도가 만들어졌다. 긴급복지지원제도의 경우—아직은 복지예산에서 차지하는 비중이 미미한 수준이지만—향후 지속적으로 확대되는 것이 바람직한 방향인지에 대해 숙고되어야 할 부분이다.

둘째, 제도 도입 초기에는 의료지원이 전체 지원 건수와 예산의 80% 내외를 차지할 정도를 높은 비중을 차지하였으나, **제도의 안착 과정에서 의료지원 비중이 차츰 줄어들고 대신 생계지원의 비중이 증가하고 있는 추세**이다. 이는 의료지원 건수가 다소 안정적인 상태도 유지되고 있는 상태에서, 생계지원이 크게 증가한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 긴급 의료지원을 받은 사람은 2014년 약 2만여 명에서 2017년 3만2천여 명으로 증가하였다. 이에 비해 긴급 생계지원을 받은 가구는 2014년 약 2만2천여 가구로 긴급 의료지원을 받은 사람 수와 비슷한 수준이었으나, 2017년에는 약 4만7천여 가구로 긴급 의료지원을 받은 사람에 비해 훨씬 많다. 이와 같이, 긴급 생계지원 수급 가구 수가 증가한 것은 위기 사유 완화와 수급자격 완화에서 가장 큰 원인을 찾을 수 있다.

마지막으로, **긴급지원에 대한 정보 확산과 재량권 확대 과정에서 도덕적 해이(moral hazard)를 지적하는 목소리도 점차 늘어나는 추세**이다. 긴급지원이 위기에 처한 가구와 개인에게 더없이 고맙고 유용한 제도라는 데는 대부분의 긴급지원 담당자들이 동의하고 있다. 하지만 최근 들어 위기사유를 바꾸어가면서 반복 수급하는 수급자가 증가하고 있다는 점에 대해 우려하는 목소리도 적지 않았다. 특히—뒤에서 좀 더 자세히 다루겠지만—긴급복지지원법, 보건복지부 고시, 지자체 조례에 걸쳐 유사한 위기 사유가 중복되어 있는가 하면, 위기의 원인과 결과가 혼재되어 있음으로써 위기 사유를 바꾸어가면서 신청할 수 있는 빌미를 제공하고 있는 것도 사실이다. 이는 동일 사유로 2년 내 재신청 원칙을 무용화시키는 결과를 초래하고 있다. 다른 한편, 출소, 노숙

등이 위기사유에 추가되면서 일선 긴급지원 담당공무원의 안전에 대한 위협과 과도한 민원에 대한 대처의 어려움을 호소하는 사례가 늘고 있다. 또한 매우 일부분이지만 긴급 의료지원의 공급자 남용 (의심) 사례를 지적하는 경우도 있었다.

### 3. 일선 전달체계에서 긴급지원 관련 고충은 무엇인가?

긴급지원제도는 ‘긴급성’을 요하는 ‘단기’ 급여이기 때문에 한 번 수급하면 비교적 장기간 수급하게 되는 대부분의 복지급여와는 상당히 성격이 다르다. 먼저, 긴급지원은 언제 어느 때 위기가구에 대한 신고 전화, 방문 상담 등이 있을지 몰라 **상시 대기 상태**에 있어야 한다. 둘째, 48시간 내에 현장 확인과 지원 결정을 수행해야 하기 때문에 업무가 집중될 경우 **업무 강도**가 매우 높을 수 있다. 셋째, 대체로 한 달에 한 번 수급자들에게 동시에 급여가 제공되는 지속급여들과는 달리, 급여 제공 날짜가 수급자마다 다르기 때문에 급여 제공, 연장 결정 등이 일상적인 업무가 됨으로써 **업무 효율성**이 상대적으로 낮다. 넷째, 상담, 자산조사, 급여결정과 제공 등의 업무가 분업화되어 있는 지속급여들과는 달리, 신고접수, 상담, 현장확인, 급여결정 및 지원, 사후 확인조사, 연장결정, 환수에 이르기까지 **모든 긴급지원 업무를 대부분 1명의 긴급지원 담당자가 처리**해야 한다. 마지막으로, 긴급지원의 대상자들은 대부분 저소득, 위기가구이기 때문에 관련 민원이 지속급여들에 비해 많을 뿐만 아니라, **과도하거나 위협적인 민원에 대처**해야 할 경우도 종종 발생하게 된다.

무엇보다도 긴급지원 관련 고충으로 **업무 과중**을 꼽을 수 있다. 대부분의 지자체에서 한 명의 공무원이 긴급지원을 전담하거나, 심지어는 민관협력 등 다른 업무까지 함께 맡고 있는 실정이다. 현재도 지침상 긴급지원 담당공무원은 긴급지원 업무에 전담하도록 하고 있다(긴급지원사업안내, 2018, p.9). 그러나 현실은 이와 상당히 거리가 있다. 다음 표를 보면, 긴급지원 업무를 담당하는 기간은 평균 11.9개월로 1년 정도에 불과하고, 인력 40%가 긴급지원 업무를 담당한 지 6개월 이하에 머무르고 6개월 초과 1년 이하인 경우도 22.4% 수준인 것으로 나타났다. 담당 공무원 1인당 업무 부담이 2014년(여유진 등, 2014, p.176)에 비해 다소 완화된 것이나 담당업무 연수가 6개월 이하인 경우가 2014년 37.83%에서 2017년 41.6%로 증가하여 여전히 담당 공무원의 숙련도가 높지 않은 수준이다.

〈표 4-1〉 2017년 긴급지원 담당자의 담당업무연수 현황

구분	평균 긴급지원 담당기간 (개월)	담당업무연수							
		~6개월 이하		6개월 초과~1년 이하		1년 초과~2년 이하		2년 초과	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
계	11.9	150	41.6	81	22.4	108	29.9	22	6.1
서울	13.5	14	28.0	15	30.0	18	36.0	3	6.0
부산	11.0	10	47.6	3	14.3	7	33.3	1	4.8
대구	9.7	10	50.0	5	25.0	5	25.0	0	0.0
인천	11.0	10	45.5	4	18.2	6	27.3	2	9.1
광주	6.9	8	61.5	5	38.5	0	0.0	0	0.0
대전	10.3	4	66.7	0	0.0	2	33.3	0	0.0
울산	14.4	2	40.0	0	0.0	3	60.0	0	0.0
경기	8.5	0	0.0	2	100.0	0	0.0	0	0.0
강원	10.9	29	42.6	13	19.1	22	32.4	4	5.9
충북	12.8	8	44.4	4	22.2	3	16.7	3	16.7
충남	13.5	3	27.3	2	18.2	6	54.5	0	0.0
전북	13.4	12	37.5	8	25.0	12	37.5	0	0.0
전남	13.0	9	45.0	4	20.0	5	25.0	2	10.0
경북	11.8	9	39.1	8	34.8	5	21.7	1	4.3
경남	12.4	11	45.8	4	16.7	7	29.2	2	8.3
제주	12.6	10	41.7	4	16.7	6	25.0	4	16.7

자료: 보건복지부 내부자료(2017)

〈표 4-2〉 2017년 긴급복지지원 담당자 수 및 1인 평균 긴급지원 건수

구분	담당자 수	타업무겸직		담당건수		1인 평균 담당건수		1인 <sup>1)</sup> 1인 평균 담당건수	
		여	부	총 신고 건수	긴급지원 건수	신고 건수	지원 건수	신고 건수	지원 건수
계	361	184	177	82,101	79,305	227	220	1.02	0.98
서울	50	25	25	14,722	14,554	294	291	1.31	1.30
부산	21	6	15	5,833	5,822	278	277	1.24	1.24
대구	20	7	13	4,937	4,923	247	246	1.10	1.10
인천	22	7	15	6,207	5,077	282	231	1.26	1.03
광주	13	0	13	4,000	3,940	308	303	1.37	1.35
대전	6	2	4	2,659	2,601	443	434	1.98	1.94
울산	5	1	4	1,226	1,191	245	238	1.09	1.06
경기	2	2	0	227	214	114	107	0.51	0.48
강원	68	26	42	17,575	16,894	258	248	1.15	1.11
충북	18	9	9	3,166	3,027	176	168	0.79	0.75
충남	11	8	3	2,700	2,681	245	244	1.10	1.09
전북	32	28	4	3,274	3,078	102	96	0.46	0.43
전남	20	15	5	4,184	4,159	209	208	0.93	0.93
경북	23	22	1	3,805	3,699	165	161	0.74	0.72
경남	24	16	8	3,365	3,279	140	137	0.63	0.61
제주	24	10	14	3,978	3,928	166	164	0.74	0.73

주: 1) 근무일수 기준임(365일-120일(휴일 일수: 주 5일제, 법정공휴일 및 대체휴일) - 21일(6년 이상 공무원 법정 연가일수) = 233일).

2) 보건복지부 내부자료에 의하면, 2017년 현재 긴급지원 담당공무원의 평균 근속기간은 82.6개월로 7년 10개월 정도임.

자료: (긴급지원 건수) 보건복지부 내부자료(2017)를 바탕으로 직접 계산; (근무일수) 한국전문연구원 보도자료(2016.3.11.) 2017년 월력요항; 국가공무원 복무규정 제15조(연가일수) (대통령령 제29181호, 2018.7.2., 일부개정)

앞서 언급한 바와 같이, 긴급지원은 다른 지속급여들과는 달리 시급을 다투거나 일련의 관련 업무를 동시에 처리해야 하는 경우가 많아 단기간 내에 업무과중으로 인한 소진(burn-out)이 발생하기 쉽다. 특히 전화 상담, 현장 조사, 적정성 판정, 타 지원연계까지 모든 업무가 1명에게 부과되고 있는 실정이라서, 현장 조사는 원칙적으로 긴급지원 담당자가 나가도록 되어 있으나 업무 과중 등으로 사례관리팀이나 타 업무담당자가 나가는 경우도 상당한 것으로 파악되었다.

〈과중한 업무로 인한 소진〉

- 인구가 48만 명인데 긴급지원 업무 담당자 혼자서 하기에 부족하여 주중 및 주말까지 초과 근무를 해야만 업무처리를 할 수 있습니다. 신규가구의 현장 확인조사도 어렵지만 매월 대상가구 사후 조사를 실시해야 하는데 시간적 여유가 없습니다. 특히, 신규 신청자에 대해 1일 이내에 금융 확인 서류 및 실직 등 위기사유에 맞는 구비서류를 받기에는 시간적 여유가 없습니다(00시).
- 긴급복지 담당자가 1명인데 긴급복지 외에 위기가정지원과 특별생계비 업무 수행으로 업무가 과중합니다(00시).
- 현장조사가 반드시 필요한 사항이긴 하나, 수시로 오는 전화상담 요청 및 기존 지원자의 차수 지원 등 현실적으로 인력이 부족하여 행정복지센터 소속 공무원들이 현장조사를 해주는 체계로 이루어지고 있는 실정입니다(00광역시 0구)
- 긴급하게 현장을 확인하고, 퇴원 전 결정처리까지 마무리 되어야 하는 일의 특성상 교육, 출장, 연가 등으로 자리를 비울 때 심적 부담이 큼니다(00시)

긴급지원 업무는 상담, 자산조사, 관련 보건·복지사업으로의 연계 등 사회사업적 기술(skill)과 노하우, 그리고 사회복지제도 전반에 대한 이해가 필요한 영역이다. 이러한 이유로 사업안내 상 사회복지 업무를 3년 이상 담당한 경력자를 긴급지원 업무에 배치토록 적시하고 있다(긴급지원사업안내, 2018, p.9). 하지만 현실에서는 신규 사회복지직이나 심지어는 사회복지 업무 경험이 없는 신규 행정직을 긴급지원 업무에 배치한 사례도 존재했다. 또한 과중한 업무로 인한 소진으로 **긴급지원 담당자가 1년 내외로 교체되면서 전문성을 축적하기 어렵다**는 점도 문제로 지적된다. 담당자 교체 주기는 대부분 1년 내외, 길어야 1년 6개월 정도로 일의 강도가 높아 기피하는 업무 중 하나라는 것이다. 이전 표에서도 긴급지원 담당연수가 6개월 미만인 담당자의 비율이 41.6%, 6개월 이상 1년 미만인 담당자의 비율이 22.4%로, 전체 긴급지원 담당자 10명 중 절반 이상이 긴급지원 업무를 담당한 지 1년 미만이고, 그중에서 4명은 6개월이

채 되지 않는 것으로 나타났다.

최근에는 긴급지원 신청건수가 급격히 증가하면서 **과도한 민원과 안전 문제**를 제기하는 사례도 많아지고 있다. 소득이나 재산 기준 등의 초과로 자격기준에 맞지 않음에도 불구하고 연장지원을 종용하는 민원, 위기사유를 바꾸어가며 지속적으로 긴급지원을 요구하는 사례, 환수에 대해 강하게 거부하며 위협을 가하는 사례 등이 긴급지원 업무의 정신적, 육체적 피로감을 누적시키는 중요한 요인이 되고 있다. 특히, 최근 출소자 중 긴급지원 신청자가 증가하면서 상담, 확인조사, 사후 적정성조사 등의 과정에서 안전의 문제를 제기하는 목소리도 높아지고 있다. 숙박업소, 쪽방, 고시촌 등에 거주하는 경우 여성 담당 공무원의 확인조사 시 불안감이 상당한 것으로 조사되고 있다. 또한 부적정한 자격으로 인해 지원이 불가함을 고지할 경우 과격한 언어폭력이나 위협 등이 가해지는 경우도 적지 않아 정서적·신체적 위협감을 높이는 요소가 되고 있다.

〈과도한 민원으로 인한 어려움〉

- 출소자나 실업자는 언제 몇 가구가 올지 알 수 없기 때문에 갑자기 과도하게 몰리는 경우, 과격한 민원이 오는 경우가 종종 있어 대책이 필요합니다(00시).
- 교정시설 출소자 중 담당자에게 공포 분위기를 조성하며, 금융재산 미조회로 사후조사 완료되지 않은 상태에서 2차분 생계급여 지급을 재촉하는 등 과도한 민원을 제기하는 경우가 많습니다. 그리고 행복e음에 의한 금융재산 수신일이 1개월 이상 걸리는 경우가 많아 2차분 급여 지급일이 지연되어 신청인들로부터 독촉에 시달리는 경우도 잦습니다(00광역시 0구)
- 알콜중독자, 정신질환자 등 신청자에 대한 현장확인 시 동행할 인력 부족으로 인한 신변상 위협을 느낄 때도 있습니다.

## 제2절 위기사유 및 적정성 기준 개선 방안

### 1. 위기사유의 합리화 및 기준 완화

2018년 현재 기준으로 긴급복지지원법 제2조에 의해 긴급지원을 신청할 수 있는 위기사유는 아래 표와 같다.

〈표 4-3〉 2018년 현재 긴급지원의 위기 사유

1. 주소득자(主所得者)가 사망, **가출, 행방불명, 구급시설에 수용되는** 등의 사유로 **소득을 상실**한 경우
2. **중한 질병 또는 부상을** 당한 경우
3. 가구구성원으로부터 **방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대** 등을 당한 경우
4. **가정폭력** 또는 가구구성원으로부터 **성폭력**을 당한 경우
5. **화재** 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란한 경우
6. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 **지방자치단체의 조례**로 정한 사유가 발생한 경우
  - ① 가구의 보호, 양육, 간호 등의 사유로 소득활동이 미미한 경우
  - ② 「국민기초생활보장법」에 따른 **급여가 중지된** 경우
  - ③ 「국민기초생활보장법」에 따라 급여를 신청하였으나 급여의 실시 여부와 내용이 결정되기 전이거나 **수급자로 결정되지 아니한 경우**
  - ④ **수도, 가스 등의 공급**이 그 사용료의 체납으로 인하여 상당한 기간 동안 **중단된** 경우
  - ⑤ **사회보험료, 주택임차료** 등이 상당한 기간 동안 **체납된** 경우
  - ⑥ 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 사유가 있는 경우
7. 그 밖에 **보건복지부 장관이 정하여 고시하는 경우**로서
  - ① 주소득자와 **이혼한** 때
  - ② **단전된** 때
  - ③ 주소득자 또는 부소득자의 **휴·폐업·사업장의 화재 등 실질적인 영업곤란**으로 생계가 곤란한 경우
  - ④ 주소득자 또는 부소득자의 **실직**으로 생계가 곤란한 경우
  - ⑤ 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우
  - ⑥ 가족으로부터 **방임(放任)·유기(遺棄)** 또는 생계곤란 등으로 **노숙을** 하는 경우

출처: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.5.; 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.25.

앞서 3장에서 확인한 바와 같이, 제1호의 주소득자의 사망, 가출 등으로 인한 소득 상실은 긴급 생계지원의 주요한 사유이며, 제2호의 ‘중한 질병 또는 부상’은 긴급 의료지원의 중요한 사유이다. 제3호 방임·유기·학대나 제4항 가정폭력·성폭력은 복지시설이용지원을 염두에 둔 조항으로 보이며, 제5호 화재 등으로 인한 주거 소실은 긴급 주거지원의 사유로 적시된 것으로 보인다. 이와 같이, 법률에 규정된 1~5호까지의 사유는 주급여인 생계, 의료, 복지시설이용, 주거 지원의 지원을 받아야 할 대표적인 위기 상황을 적시한 것으로 볼 수 있다. 물론 5개항 공통적으로 생계지원의 사유가 될 수도 있다. 법적으로 긴급지원의 위기사유에 대해 열거주의를 채택하고 있기 때문에, 각각의 사유는 해당 지원을 받아야 할 상징적 사유라 할 수 있다.

위기 사유의 합리화를 위해 현재의 위기 사유에 대해 다음 몇 가지 측면에서 검토해 볼 필요가 있다.

#### 가. 법률·고시·조례 상 위기사유 조정

먼저, **법률상 생계지원을 받아야 할 위기 사유에 대해 추가적으로 적시할 필요성**이 있다. 제도 도입 초기만 해도 긴급지원의 신청자나 수급자 중 80% 이상이 긴급 의료지원 대상자였으며, ‘중한 질병 또는 부상’이 의료지원 수급자의 위기 사유 중 99% 이상(2017년 기준 88.8%)을 차지할 정도로 높았다. 하지만, 2017년 기준으로 생계지원 건수가 긴급지원의 전체 주급여에서 차지하는 비중은 50%를 넘어서서 56.8%에 이른다. 이에 비해 의료지원이 차지하는 비중은—비록 건수 기준으로는 2015년 이래 비슷한 수준을 유지하지만—38.5%로 줄어들었다. 즉, 위기 사유에서 생계지원이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것이 현실이다.

이와 같이, 생계지원이 긴급지원에서 차지하는 비중과 위상이 점점 높아지고 있는 추세이지만, 생계지원 수급자 중 법 제2조의 1호의 위기 사유에 의해 생계지원을 받은 수급자의 비율은 극히 미미한 수준이다.

〈표 4-4〉 주요 급여별 수급자의 성별 분포 추이

(단위: 건, %)

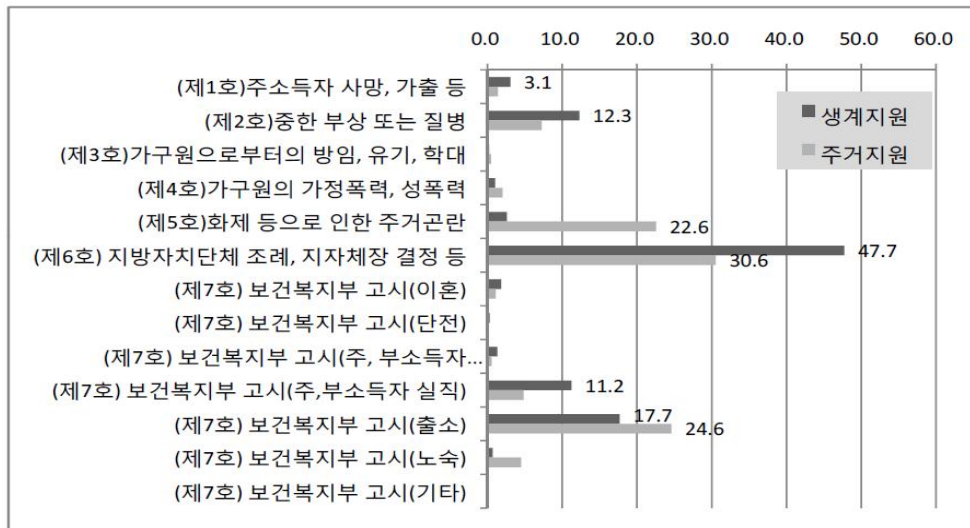
구분		2014	2015	2016	2017
생계 지원	건수	20,370	58,709	39,032	46,960
	비율	45.9	62.1	53.4	56.8
의료 지원	건수	21,772	31,701	30,702	31,823
	비율	49.1	33.5	42.0	38.5
주거 지원	건수	2,158	4,119	3,317	3,885
	비율	4.9	4.4	4.5	4.7
시설 이용 지원	건수	44	33	37	41
	비율	0.1	0.0	0.1	0.0
전체 주급여	건수	44,344	94,562	73,088	82,709
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 결측치 등을 제외한 유효값 기준이며, 수급가구(인구)를 한 건으로 처리하고, 두 가지 이상의 급여를 받은 경우 각각을 한 건으로 계산하였으므로 발간된 통계와 상이할 수 있음.  
 자료: 행복e음 원자료

그림에서 보는 바와 같이, 2017년 현재 생계지원 수급자 중 법 제2조 1호의 위기 사유에 의한 수급자 비중은 3.1%에 불과하며, 47.7%는 지자체 조례 등에 의해, 17.7%는 보건복지부 고시 중 출소 사유에 의해, 12.3%는 중한 사고나 질병에 의해, 11.2%는 주·부소득자의 실직에 의해 수급 받은 것으로 나타났다. 화재 등으로 인한 주거곤란 사유로 주거지원을 받은 수급자는 22.6%에 이르지만, 그보다 약간 많은 24.6%는 출소 사유에 의해, 30.6%는 지자체 조례 등에 의해 주거지원을 받았다.

‘주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실’은 암묵적으로 가구 형태로는 2인 이상 가구를, 지원 대상으로는 피부양 여성이나 아동을 전제하고 있다고 할 수 있다. 하지만 현대 사회에서 생계의 위협을 받을 정도의 위기에 노출되어 있는 대표적인 가구 형태는 1인 독거가구이며, 지원 대상 또한 스스로를 부양해야 할 본인인 경우가 많다. 실제 행복e음 데이터 분석 결과에서도, 2017년 기준으로 생계지원을 받은 가구 중 1인 가구의 비율이 60.3%에 이르렀다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 법률상 위기 사유에 현재 보건복지부장관 고시로 적시되어 있는 ‘주소득자(본인) 혹은 부소득자의 실직, 휴·폐업으로 인한 생계 곤란 등을 법 조항에 포함시키는 방안을 검토할 필요성이 있다.

[그림 4-4] 생계지원과 주거지원의 위기사유별 분포



주: 결측치가 제외된 수치이므로, 발간된 통계와는 상이할 수 있음.

자료: 행복e음 원자료

법률은 개정이 어렵고, 법 제2조의 1호는 단지 위기 상황에 대한 상징적이고 대표적인 항목을 제시한 것이라는 점에서 이러한 과제가 시급한 것은 아니다. 다만 다른 법 개정의 사유가 제기될 때, 법 제2조의 위기 사유에 대한 추가적인 보완도 함께 이루어지는 방안을 검토해 봄직하다.

#### 나. 발생원인 중심의 위기 사유 재정리

다음으로, 위기 사유는 위기 상황을 발생시킨 원인(사유)를 중심으로 재정리될 필요성이 있다. 현재의 위기 사유에는 위기 상황을 발생시킨 원인과 위기 상황 발생의 결과가 혼재되어 있다. 이로 인해 일선에서의 혼란과 긴급지원의 기본 원칙과의 상충성 문제가 제기되고 있다. 예컨대, 주소득자의 사망, 가출, 실직, 휴·폐업, 주소득자와의 이혼 등은 생계를 위협하는 직접적 원인이라 할 수 있다. 이에 비해, 단전·단수·단가스, 사회보험료 체납, 주택임차료 체납은 앞서의 원인들로 인해 발생한 결과라 할 수 있다. 이와 같이, 원인과 결과가 혼재되어 있음으로 인해 도덕적 해이가 발생하거나 긴급지원의 기본 원칙 중 하나인 ‘단기 지원 원칙’과의 상충성이 제기되고 있다. 단기지원 원

칙은 생계지원의 경우 최대 6개월까지 단기간 지원하며, 지원이 종료되면 동일한 사유로 다시 지원할 수 없다는 원칙이다.

하지만 최근 들어 긴급복지지원제도가 홍보나 사각지대 발굴을 통해 많은 사람들에게 알려지면서, 위기 사유를 고의로 유발하거나, 번갈아 가면서 신청하는 사례가 심심찮게 발생하고 있다는 것이 일선 담당공무원의 지적이다. 그 대표적인 사례가 ‘단전 후 1개월’이라는 조건을 충족하기 위해 전기 요금을 체납하는 사례이다. 또, 대부분의 지자체가 ‘사회보험료를 일정 기간 이상 체납한 경우’를 지자체 조례를 통해 위기 사유로 인정하고 있는데, 생계지원을 받기 위해 사회보험료를 고의로 체납하는 의심 사례도 발생하고 있다고 한다. 또한 동일 사유로 인해 2년 내 재신청 금지 원칙으로 인해, 위 사유들을 바꾸어가며 반복 수급하는 사례도 발생하고 있다.

〈위기사유를 바꾸어 가며 반복적으로 긴급복지 지원한 사례 1〉

“작년 다른 타 지자체에서 조례 사유인 ‘과다한 채무 사유로 생계가 곤란한 경우’로 긴급생계지원을 받은 대상자가 지원 종료 후 채 몇 달이 되지 않아 OO시로 전입 와서 경주시 긴급복지지원에 관한 조례에 있는 ‘건강보험료 3개월 이상 체납된 가구로서 생계가 어려운 경우’ 사유로 긴급생계지원을 재요청하여 지원요청을 거부한 적이 있었습니다. 대상자가 제도를 악용하려는 취지가 다분하였고 긴급지원을 받기위해 긴급복지지원법의 위기사유 외에 OO시 긴급복지지원조례 법령 등을 모두 숙지하고 있었으며 요청 거부한 건에 대해 국민신문고 등 민원을 수차례 제기하였습니다. 타 지자체에도 이미 민원을 수십 건 제기한 이력이 있었고 계속해서 지원요구를 하는 상황이어 신청 당시 동시 다발적인 위기사유를 가진 대상자의 경우 조례에 있는 위기사유를 번갈아가며 계속해서 신청요구를 하는 등 앞으로도 제도를 악용하는 사례가 발생할 수도 있어 악용하는 사례를 막기 위해 세부기준이 더 마련되어야 한다는 생각이 들었습니다.”(경북 OO시 긴급지원 담당공무원)

〈위기사유를 바꾸어 가며 반복적으로 긴급복지 지원한 사례 2〉

- 성 명 : 000(남)
- 거 주 지 : 경기도 OO시
- 총 지원횟수 : 2년간 18개월
- 위기사유 : 단수, 건강보험료 체납, 과다채무, 단전(연장), 중한 질병
- 가구원 수 : 4명
- 총 지원금액 : 21,748천원
- 여러 차례의 긴급지원 신청으로 일시적 위기가 아닌 만성적 위기에 속하므로 긴급지원이 아니라 자활사업 참여 등으로 권유해도 일시적 위기의 ‘일시’의 기간이 얼마냐고 따지며, 본인의 위기는 해소되지 않았으면서 긴급지원만 고집하며 동주민센터와 시청 방문 및 전화로 담당자들을 힘들게 함.  
(경기도 OO시 긴급지원 담당공무원)

물론 법률, 고시, 조례에 적시되지 않은 사유로 소득 상실이 발생하여 단전, 단수, 단가스, 사회보험료 체납 등의 위기가 발생하는 경우도 적지 않다. 하지만 현재는 이러한 사례는 담당 공무원의 현장 확인과 지자체장 재량에 의해 긴급지원을 할 수 있는 여지가 상당히 열려 있다. 또한 이러한 사례들이 일정 패턴을 가지고 상당 수 발생한다면 고시나 조례 개정을 통해 이를 보완하는 것도 비교적 용이하다. 따라서 법률 제2조, 보건복지부 고시, 그리고 지자체 조례에서는 위기의 발생 원인을 중심으로 위기 사유를 재조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2. 인도적 차원에서 외국인 적용 범주 확대

긴급지원의 목적은 “생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함”(긴급복지지원법 제1조)이다. 이러한 취지에 의한 긴급지원은 적어도 대한민국 영토 내에서 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람의 경우 국적을 불문하고 지원하는 것이 가장 이상적이라 할 수 있다. 이러한 접근은 ‘모든 사람은 자유로운 존재로 태어났고, 똑같은 존엄과 권리를 가’지므로(제1조), ‘어떤 사람이 속한 곳’에 ‘상관없이 그곳의 정치적 지위나 사법관할권 상의 지위 혹은 국제적 지위를 근거로 사람을 구분해서는 안 된다’는 UN의 세계인권선언(1948.12.10.)의 정신과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 특히, 한국은 난민보호에 관한 주요 국제 문서인 「난민의 지위에 관한 국제협약(1951)」과 「난민의 지위에 관한 의정서(1967)」에 가입하여 난민보호의 국제적 기준을 따르고 있어 긴급지원의 외국인 범주 확대는 세계인권보호의 책무를 실현하는 데에 기여한다고 볼 수 있다.

다만 긴급지원의 기본 원칙상 ‘타법우선의 원칙’이 적용되므로, 난민법, 산재보험법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 다문화가족지원법 등 타법에 의해 보호 가능한 상황은 제외될 수 있다. 현재 긴급복지지원법에서도 **2009년 개정을 통해 긴급지원 대상자로 외국인을 포함**시켰다. 하지만 이때의 외국인은 “국내에 체류하고 있는 외국인 중 대통령령으로 정하는 사람”(법 제5조의2)으로 제한된다. 물론 국민기초생활보장제도와 같이 ‘일반적인 빈곤’을 대상으로 하고 좀 더 안정적이고 지속적인 소득지원을 받을 수 있는 제도에서는 외국인을 좀 더 엄격하게 규정하는 경향이 있다<sup>29)</sup>. 이에 비하면

다음 제시되어 있는 긴급지원 대상이 될 수 있는 외국인의 범주는 좀 더 넓은 것이 사실이다.

〈표 4-5〉 긴급지원의 대상이 되는 외국인(법제5조의2, 시행령제1조의2)

국내에 체류하고 있는 외국인 중 다음에 해당하는 사람

- ㉠ 대한민국 국민과 혼인중인 사람
- ㉡ 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적의 직계존비속(直系尊卑屬)을 돌보고 있는 사람
- ㉢ 「난민법」 제2조제2호에 따른 난민(難民)으로 인정된 사람
- ㉣ 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람
- ㉤ 그 밖에 보건복지부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하는 사람
  - 본인의 귀책사유 없이 재난 등으로 피해를 입은 사람
  - 「난민법」 제2조제3호에 따른 인도적 체류자<sup>30)</sup>

출처: 보건복지부. (2018). 긴급지원사업안내, p.33.

2017년 현재 외국인으로 등록된 인구는 1,172천여 명에 달하는 상황에서 (www.kosis.kr), 긴급지원의 대상이 될 수 있는 외국인 범주는 인도적 차원에서 볼 때 매우 협소하다. ‘시급을 다투는 위기’에 대한 ‘단기적 대응’은 인도적 차원에서 영토 내 모든 ‘사람’에게 적용될 필요가 있다는 점에서 외국인의 범주에 대한 추가적 확대가 검토되어야 한다.

먼저, 앞의 조항에서 ‘본인의 귀책사유 없이’라는 전제 조항을 삭제하는 방안이다. 귀책 여부나 범위를 판단하기 어려울 뿐 아니라 실수로 인해 피해를 입었다고 해서 ‘긴급한 위기’의 재난적 결과를 방지하는 것은 인도적인 차원에서 적절치 않다. 둘째, ‘중한 부상, 질병, 임신, 출산 등으로 치료나 수술이 필요한 경우’라면 내·외국인을 불문하고 긴급 의료지원과 출산비지원의 대상에 포함시켜야 한다. 실제로 심층면접에서도 이와 관련한 사례가 있었다.

29) 국민기초생활 보장법(법률 제15185호, 2017.12.12., 일부개정) 제5조의 2(외국인에 대한 특례)에서는 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급권자로 정의한다.

30) 인도적체류자: 난민은 아니나 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인

## 〈지원이 필요한데도 지원하지 못한 사례〉

- 발굴 경위: 외국인근로자 부부세대로 조산으로 소아기를 출산 후 집중치료를 위한 의료비부담 (230만원), 건강보험 미적용으로 의료비 과다 발생
- 미지원 사유: 제1조의2(긴급지원대상자에 해당하는 외국인의 범위) 미해당 (OO광역시 OO구 긴급지원 담당공무원)

셋째, 국내에 체류하고 있는 외국인 중에서 ‘국내에서 사망하였으나 장례비용을 지불하기 어려운 경우’에 한하여 장제비를 주급여로 지원하는 방안이다.

가장 포괄적으로 그리고 장기적으로 국내에 거주하는 모든 외국인이 대한민국 국민과 동일하게 긴급지원의 대상이 되는 것이 바람직하다. 또한 외국인 여행객 중 긴급한 사고나 질병으로 인해 도움이 필요한 경우도 마찬가지이다. 물론 이 경우에는 외국인이 긴급지원을 신청할 수 있는 별도의 창구도 마련되어야 할 것이다. 그러나 단기간 내에 이러한 확대가 어렵다면 적어도 긴급 의료지원과 장제비 지원, 출산비 지원의 사유가 되는 위기 상황에 대해서는 외국인에 대해 좀 더 포괄적으로 접근할 필요가 있다.

### 3. 적정성 기준 합리화 및 완화

#### 가. 일반재산 기준 합리화 및 완화

사후 적정성 기준 중 일반재산은 2018년 현재 대도시 13,500만원, 중소도시 기준 8,500만원, 농어촌 7,250만원으로 설정되어 있다. 긴급지원 담당공무원 심층면접에서 현재의 적정성 기준 중 소득과 일반재산 기준은 비교적 적정하다고 보는 의견이 대다수인 반면, 금융재산 기준은 다소 낮다는 의견이 많았다.

하지만 ‘증평 모녀 사건’에서도 나타났듯이, 거주하고 있는 주택이나 자동차 등 유동성이 낮은 재산으로 인해 갑작스러운 위기에도 불구하고 긴급지원의 대상에서 벗어난 사각지대가 발생할 수 있다. 또한, 소득기준의 경우 최초로 최저생계비의 130%에서 시작해서 여러 차례의 상향조정을 거쳐 현재 기준중위소득의 75%에 이르렀고, 금융재산 기준 역시 제도 도입 당시 120만원에서 2009년 300만원으로, 그리고 2015년 다시 500만원으로 상향조정된 후 오늘에 이르렀다. 이에 비해 일반재산의 경우 2006년 도입 당시 대도시 9,500만원, 중소도시 7,750만원, 농어촌 7,250만원에서, 2009년

현재의 기준으로 상향된 이래 변함없이 적용되어 왔다. 그 동안의 **주택가격 상승** 등을 감안할 때 현재의 기준을 상향 조정할 필요성이 제기된다.

일반재산의 상향조정 방안으로는 첫째, 긴급지원의 소득 기준인 기준 중위소득의 75% 내외에 해당하는 가구의 주거용 재산 혹은 일반재산 수준으로 인상하는 방안, 둘째, 2009년 이후 최근 7년간 주택공시가격 상승률(공동주택과 단독주택)을 반영하는 방안, 지가변동률 및 표준지공시지가 상승률을 반영하는 방안 등이 있을 수 있다(보건복지부 내부자료). 각각의 대안별로 일반재산 기준 상향조정(안)은 아래 표와 같다. 중위소득 75% 가구의 주거용재산 중위값 반영안과 지가변동률 반영안의 경우 현재 일반재산 기준의 경우 현재 기준에 비해 지역과 대안에 따라 최소 103.4%에서 최대 117.4% 정도 인상되는 안으로 이러한 상승 수준으로는 실질적 효과가 미미한 수준이라는 점이 단점으로 지적된다. 현장에서는 현 적정성 기준을 ‘참고기준’으로 적용하고 있고, 이를 약간 초과하더라도 위급성이 인정된다면 지원을 하고 있다는 점에서 이러한 추정이 가능하다. 주택공시가격 상승률 반영안의 경우 상승률은 이보다 높지만, 중소도시와 농어촌 간의 역전 현상이 나타난다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다. 본 보고서에서는 표준지 공시지가상승률을 반영한 대안과 지가변동률과 금융재산기준을 동시에 상향조정하는 안을 기준으로 추가 소요 예산을 추정할 것이다.

〈표 4-6〉 지역별 일반재산 기준 완화방안 비교

(단위 : 만원, %)

구분	대도시	중소도시	농어촌
현 행	13,500 (100.0)	8,500 (100.0)	7,250 (100.0)
중위소득 75% 가구의 주거용 재산 중위값 반영(안)	15,000 (111.1)	10,000 (117.6)	7,500 (103.4)
주택공시가격 상승률 반영(안)	16,214 (120.1)	10,736 (126.3)	12,180 (168.0)
지가변동률 반영(안)	15,854 (117.4)	9,982 (117.4)	8,514 (117.4)
표준지 공시지가상승률 반영(안)	18,753 (138.9)	11,808 (138.9)	10,071 (138.9)

자료: 보건복지부 내부자료

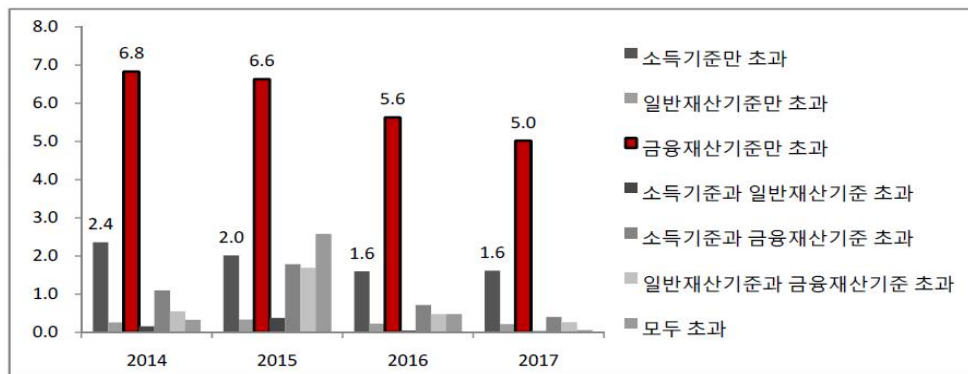
## 나. 금융재산 기준 합리화 및 완화

사후 적정성 기준 중 금융재산 기준은 일반재산 기준에 비해 더 자주 상향조정되어 온 것이 사실이다. 2006년 도입 당시 120만원에 불과하던 금융재산 기준은 2009년에

300만원 이하, 2012년에는 주거지원에 한해 500만원 이하로 인상되었으며, 2015년에는 현재의 500만원(주거지원은 700만원) 이하로 다시 상향 조정되었다. 하지만 여전히 적정성 기준 중 가장 엄격하다고 인식되는 기준이 금융재산 기준이다.

실제로도 소득과 일반재산 기준은 적정성 기준을 충족하지만 금융재산 기준만 적정성 기준을 초과<sup>31)</sup>하는 수급자가 5.0~6.8%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 현황 확인과 여러 가지 상황을 종합적으로 검토할 때 위기 상황임이 확인되어 지원받은 가구를 대상으로 했다는 점에서, 금융재산 기준으로 인해 사전적으로 긴급지원의 문턱을 넘지 못한 위기 가구도 상당할 수 있음을 시사한다.

[그림 4-5] 적정성 기준 초과 사유별 분포(%)



자료: 행복e음 원자료

현재의 사후 적정성 기준과 관련해서 일선 긴급지원 담당공무원 중 상향조정의 필요성이 가장 공감되는 기준도 금융재산 기준이었다. 하지만 금융재산을 모두 가구, 모든 급여에 대해 일괄적으로 상향조정하는 데는 상당한 이견이 존재한다. 또한 **‘장기적인 위험 대비 능력의 보존’**이라는 원칙과 일차적으로는 **자신이 가진 소득과 재산을 활용하여 위기에 대응해야 한다는 ‘자력구제 우선의 원칙’** 간의 딜레마 사이의 어느 지점에서 합리적 대안을 찾느냐가 금융재산 조정의 관건이라 할 수 있다. 관련해서 검토될 수 있는 대안은 다음과 같은 몇 가지로 압축된다.

첫째, **가구규모별로 금융재산 기준을 차등화하는 방안**이다. 제도 초기의 담당 공무

31) 그림에도 불구하고 이는 절대적인 기준이 아니므로 긴급지원을 수급할 수 있다.

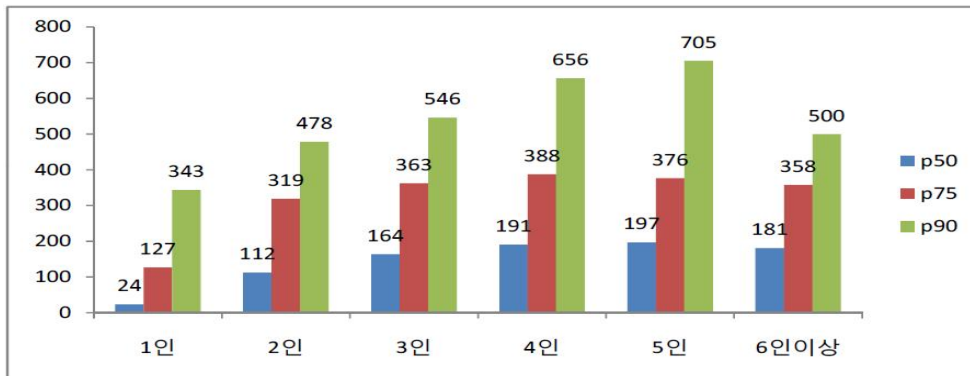
원 설문조사에서도 가구원 수에 따라 금융재산을 차등 적용하는 것이 타당하다는 의견이 63.9%에 이르렀으며(김진우 등, 2011, p.78), 이번 심층 면접에서도 상당수의 긴급지원 담당공무원이 가구규모에 따른 차등화를 대안으로 제시했다.

〈가구규모별 금융재산 차등화 필요성을 제시한 사례〉

- 금융재산 기준(500만원)이 너무 턱없이 낮다고 생각함
- 가구원수와 관계없이 가구당 500만원의 기준으로는 현실성이 떨어진다고 생각함. 또한 금융재산이 500만원보다 많아서 긴급지원대상자가 되지 않을 경우 본인부담금으로 사용하고 나면 다시 금융재산 기준(500만원) 이하로 떨어지는 경우가 다수 발생할 수 있으므로 금융재산 기준을 일부 높이는 것이 필요하다고 생각함.
- 금융재산 기준을 가구원수별로 차등하는 것이 필요함. 예를 들어 1인 가구 500만원, 2인 가구 700만원, 3인 가구 900만원 등(경북 OO군)

또한 그림에서 보는 바와 같이 2017년에 긴급지원을 받은 가구들 역시 가구규모에 따라 금융재산 수준에 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 상위 90%선에 위치하는 가구의 경우 1인가구의 금융재산은 343만원이었으나 4인가구의 금융재산은 656만으로 300만 원 이상 차이를 보인다. 이는 수급자만을 대상으로 했다는 점에서 실제 금융재산 기준으로 인해 위급한 상황임에도 불구하고 긴급지원을 신청하지 않은 가구 중에는 가구규모가 큰 가구가 상당수 존재할 가능성이 있다. 따라서 생계지원 기준으로 현재 일괄 500만원으로 설정되어 있는 금융재산 기준을 가구규모에 따라 1인 500만원, 2인 700만원, 3~4인 900만원, 5인 이상 1,000만 원 등으로 상향조정하는 대안이 검토될 필요가 있다.

[그림 4-6] 긴급지원 수급자의 재산 분포(2017년 기준, 만원)



자료: 행복e음 원자료

둘째, **급여 유형별로 금융재산 기준을 차등화하는 방안**이다. 현재도 주거지원에 한해서 다른 급여보다 높은 700만원의 금융재산 기준을 두고 있다. 의료급여의 경우 생계급여보다 좀 더 금융재산 상향의 필요성이 인정되는 경향이 있다. 주된 이유는 생계와 달리, 반면 주거와 유사하게 의료적 필요는 일시에 상당히 큰돈이 드는 경우가 다수이기 때문에 생활준비금 500만 원 이하를 털어서 의료비로 충당하게 하는 것은 지나치게 가혹한 기준 적용이라는 것이다. 이 경우 1인 독거가구라도 마찬가지이다. 만일 통장에 7백만 원을 보유하고, 사글세에 거주하던 독거노인이 중한 질병을 앓지만 긴급지원 부정적으로 판정되어 자부담으로 500만원의 의료비를 지출했다고 가정해 보자. 그에게 남은 은행 잔고는 2백만원에 불과하게 된다. 이로 인해 또 다른 위기에 봉착할 가능성이 높아지게 된다(실제 의료지원 수급자는 타지원에 비해 노인 수급자 비율이 높았다).

〈의료지원의 금융재산 상향 필요성을 제시한 사례〉

- 금융재산기준이 낮다고 분. 의료비의 경우 소유한 금융재산으로 인해 결정 지원받지 못하고, 본인 금융재산 소비 후 재신청하는 사례 발생으로 민원소지 있음
  - 금융재산 1,000만원 상향 건의

실제 행복e음 데이터 분석 결과, ‘중한 질병 또는 부상’으로 인해 2017년 중 긴급지원을 받은 사람 중 금융재산이 500만 원 이상 700만 원 이하인 사람이 461명, 700만

원을 초과하는 사람은 1,324명에 이르러 1,785명이 금융재산 기준을 넘기고도 지원을 받은 것으로 나타났다. 이를 감안할 때 가구 규모와 무관하게 의료지원의 경우 좀 더 높은 금융재산 기준을 설정할 필요성이 제기된다.

셋째, 금융재산 기준의 상향 조정 대신 혹은 이와는 별도로 **금융재산에서 공제되는 생활준비금 등을 상향 조정**함으로써 실질적으로 금융재산을 올리는 효과를 노릴 수 있다. 이러한 대안을 선호하는 이유는 금융재산을 직접적으로 인상할 경우 가시적인 효과가 크기 때문에 약간의 인상으로도 신청자가 크게 증가할 가능성이 높기 때문이다. 실제로 2015년에 금융재산 기준을 300만원에서 500만원으로 인상한 것이 2015년 수급자 급등에 크게 기여했다고 생각하는 긴급지원 담당자들이 많았다.

〈생활지원금 공제의 상향 필요성을 제시한 사례〉

“특별히 긴급제도를 이용하려는 대상자들은 일반재산 및 소득기준에 미치지 못하는 대상자가 많아, 이런 선정기준은 적절하다고 생각합니다. 금융재산 기준 또한 더 높일 경우 그 구역 내 수많은 대상자들이 밀집해 있을 것이 우려되기에 더 높이기보다, 생활준비금을 높이는 것으로 조절하는 것이 현실적으로 한정된 긴급복지 예산 내에서 효율적으로 지원이 될 것 같습니다(00광역시 00구).

“가구원수에 따라 금융재산기준을 차등적으로 했으면 좋겠으나 신규신청유입이 과도할 것으로 사료되어 생활준비금을 대폭적으로 늘려주길 희망합니다. 예를 들면 4인가구의 금융재산은 대략 700~800만원이 기준이 될 수 있게 하는 것입니다.”(00광역시 00구).

현재 금융재산에서 차감되는 지출로는 일상생활 유지를 위한 생활준비금, 의료비, 간병비, 학비, 주거비 등 매월 일정하게 지출되는 항목의 신청일 기준 3개월 동안 발생한 비용, 농·축·수협·신협 출자금 또는 희망키움통장 등이 있다(긴급지원사업안내, 2018, pp.68-87). 이 중 생활준비금은 가구규모별 기준 중위소득 65% 수준을 3개월 정도 소용되는 점을 고려하여 공제한다. 특히 생활준비금과 일정 지출 항목들은 가구 규모와 상태에 따라 상당히 달라지는 만큼 이들 공제금을 상향 조정하면 가구규모별 금융재산을 높이는 것과 유사한 효과를 가진다. 현재 소득 기준이 75%인만큼 이 수준 이상으로 생활준비금을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다.

마지막으로, **현재 금융재산에 포함되어 산정되고 있는 연금저축, 연금보험, 보험증권 등은 금융재산에서 제외하는 방안**이다(여유진 등, 2014, pp.194-195). 현 제도에 서는 연금저축의 경우 연금지급 개시 전 잔액, 연금보험의 경우 연금지급 개시 전 해약

환급금, 보험증권의 해약시 환급금 및 최근 1년 이내 지급된 보험금을 금융재산으로 산정하도록 하고 있다(긴급지원사업안내 2018, p.85). 그러나 앞서 언급한, “장기위험 방지능력 보존 원칙”의 차원에서 미래, 특히 근로능력이 약화되거나 더 이상 근로를 할 수 없는 시기에 대비하거나, 예측하기 어려운 위험에 대비하기 위한 저축으로서 현재 유동화되기 어려운 연금저축, 연금보험, 보험증권 등을 금융재산으로 취급하는 것은 제도의 취지에 부합하지 않는다. 또한 1년 이내 지급된 보험금을 금융재산에 포함시키도록 한 것은 중복 산정의 가능성도 있다. 따라서 개시되지 않은 연금저축이나 보험은 금융재산에서 제외하고, 대신 일반재산으로 산정토록 하는 것이 타당하다. 또한, 이미 지급된 보험금의 경우 특별한 경우가 아니라면 취지대로 사용 후 남은 잔액은 저축 등을 통해 금융재산이나 일반재산으로 산정된 것으로 가정하는 것이 타당할 것이다.

#### 다. 적정성 기준 개선에 따른 추가 소요 예산 추계

##### (1) 추계 방법

여기에서는 앞서 제시한 표준지 공시지가 상승률을 반영한 일반재산 기준 상향조정 안과 가구규모에 따른 금융재산 기준 차등 상향조정안에 따른 추가 수급자 수와 소요 예산을 추정해 보고자 한다.

〈표 4-7〉 대안별 개선안

구 분		현행		개선안
대안1	일반재산	대도시 13,500만원 중소도시 8,500만원 농어촌 7,250만원	⇒	대도시 18,753만원 중소도시 11,808만원 농어촌 10,071만원
	금융재산	500만원(주거지원 700만원)	⇒	700만원

이를 분석하기 위해, 사회보장정보원의 행복e음 긴급지원 원자료, 한국보건사회연구원·한국통계진흥원이 2017년 조사한 「2015년 국민생활실태조사」 원자료,

그리고 통계청([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)) 인구 및 가구 추계 자료 등을 활용하였다.

먼저, 기초선(Baseline)으로 설정하기 위해, 국민생활실태조사 원자료(2015년 기준)를 활용하여 현행 긴급복지지원의 적절성 기준(소득평가액, 일반재산, 금융재산 기준) 이하 잠재적 대상 가구(인구)<sup>32)</sup> 비율을 산정하였다. 두 번째 단계로, 적정성 기준 완화에 따른 잠재 수급자 수를 산정하기 위해 일반기준 및 금융재산 기준 완화로 인한 잠재적 대상 가구(인구) 비율 산정을 산정하였다. 생계지원 등의 경우 기초보장 수급대상자는 제외하고 가구 비율을 산정하였으나, 의료지원의 경우 기초보장 수급대상자도 지원 가능한 점을 감안하여 이들을 포함하여 산정하였다. 세 번째 단계로, 실제 긴급지원 수급률 산정을 위해, 해당 기준 이하의 가구(인구) 대비 실제 긴급지원을 수급한 가구(인구) 비율, 즉 수급률(take-up ratio)을 산정하였다. 네 번째 단계에서는 적정성 기준 완화에 따른 잠재적 수급 가구(인구)의 규모를 산정하고, 여기에 위에서 산출한 실제 수급률의 50%를 곱하여 최종적인 예상 수급 인구(가구)를 산출하였다. 이 때, 기준 완화로 인한 추가 잠재 가구(인구)는 현재 기준 이하 가구(인구)에 비해 상대적으로 재산수준이 높은 가구(인구)이므로 긴급지원에 대한 수요가 낮을 것으로 예상되어 현재 기준 수급률의 50%만 감안하였다. 마지막으로 다섯 번째 단계에서는 급여별(생계지원, 의료지원, 기타지원) 예상 수급 인구(가구)에 평균 수급액을 곱하여 추가 예산을 추계하였다. 이 때, 2017년 수급액과 2015~17년 3년 평균 수급액의 두 가지를 적용함으로써 한 가구(인구)당 평균 지원액에 따라 값이 달라짐에 유의할 필요가 있다. 2018년 추가 소요 예산(안)은 이렇게 산출된 최종 금액에 3% 인상을 전제로 계산되었다.

## (2) 추계 결과

먼저, 「2015년 국민생활실태조사」 원자료를 활용하여, 긴급지원의 각 급여 종류별 적정성 기준 이하에 분포하는 가구 혹은 인구수를 추정한 결과이다. 예를 들면, 생계지원의 경우, 기초보장 수급을 받지 아니하는 가구 중 실제 소득이 기준중위소득의 75% 이하이면서, 가구의 일반재산이 지역별 기준 이하이고, 금융재산 합산액이 500만 원 이하인 가구가 약 213만 가구로 추정되었다. 의료지원의 경우, 동일한 소득과 재산 기

32) 생계지원, 연료비지원 등은 가구단위로, 의료지원, 교육지원 등은 인구단위로 산정하였다.

준이하이면서 기초보장 수급자를 포함한 인구 규모로서 약 495만 명으로 추산되었다. 주거급여의 경우, 생계급여와 다른 기준은 동일하되 금융재산이 700만 원 이하인 가구 수로서 약 223만가구로 산정되었다.

〈표 4-8〉 현행 긴급복지지원 적정성 기준 이하 가구(인구) 규모 추정

(단위: %, 가구, 명)

지원의 종류	가구		인구	
	비율	규모	비율	규모
생계지원	10.79	<b>2,131,220</b>	7.77	4,012,059
의료지원	13.71	2,707,973	9.58	<b>4,946,658</b>
주거지원	11.29	<b>2,229,979</b>	8.15	4,208,273

자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원. (2017). 「2015년 국민생활실태조사」 원자료.

〈표 4-9〉 잠재수급 규모 대비 실제 수급률

(단위: 가구, 명, %)

지원의 종류	2015년 실제 수급규모	단위	수급률 (실제 수급규모/잠재수급규모)
생계지원	58,709	가구	2.755
의료지원	31,701	인구	0.641
주거지원	4,119	가구	0.185
사회복지시설이용지원	33	가구	0.002
교육지원	1,626	인구	0.041
연료비지원	19,828	가구	0.930
전기요금지원	138	가구	0.006
장제비지원	449	인구	0.011
해산비지원	223	인구	0.006

자료: 행복e음 원자료.

다음으로, 위 표에서는 2015년 실제 각 지원별 수급규모를 보여주고 있다. 생계지원 58,709가구, 의료지원 31,701명, 주거지원 4,199명 등으로 집계되었으며, 첫 번째 단계에서 추산된 잠재적 수급자 규모 대비 실제 수급규모의 비율로 계산된 수급률이 오른쪽 칼럼에 제시되어 있다. 실제 수급률은 생계지원 2.755%, 의료지원 0.641%, 주거지원 0.185% 등이다.

다음 표는 대안 1과 대안 2로 적정성 기준이 완화되었을 경우 주요 급여별 잠재적 수급자 규모를 추산한 결과이다. 소득기준과 금융재산 기준은 현재 기준을 유지하되, 일반재산 기준을 대도시 18,753만원, 중소도시 11,808만원, 농어촌 10,071만원으로 완화할 경우, 추가 잠재 수급가구(인구) 규모는 생계지원 약 42만 가구, 의료지원 약

108만 명, 주거지원 약 43만 가구로 추정되었다. 이에 비해, 소득기준은 현행 수준을 유지하되, 일반재산 기준을 대도시 15,000만원, 중소도시 10,000만원, 농어촌 9,000만원으로 완화할 경우, 추가 잠재 수급가구(인구) 규모는 생계지원 약 28만 가구, 의료지원 약 48만 명, 주거지원 약 30만 가구로 추산되었다.

〈표 4-10〉 일반재산 및 금융재산 완화에 따른 잠재적 추가 가구(인구) 규모 추정  
(단위: %, 가구, 명)

대안	지원의 종류	가구		인구	
		비율	규모	비율	규모
<b>대안 1</b> <b>:일반재산</b> (중소도시 기준 11,808만원) <b>완화</b>	생계지원	2.14	422,689	1.78	919,108
	의료지원	2.39	472,068	2.10	1,084,340
	주거지원	2.20	434,540	1.83	944,925
<b>대안 2</b> <b>:일반재산</b> (중소도시 기준 10,000만원) <b>+금융재산</b> (700만원) <b>완화</b>	생계지원	1.44	284,426	1.09	562,824
	의료지원	1.15	227,146	0.94	485,371
	주거지원	1.51	298,252	1.13	583,478

주: 대안별 세부 개선안은 〈표 4-7〉 참조  
자료: 한국보건사회연구원·한국통계진흥원. (2017). 「2015년 국민생활실태조사」 원자료.

이러한 추산 결과에 실제 수급률을 곱하여 산출한 최종적인 대안별 추가 수급자 규모는 아래 표와 같다. 대안 1의 최종 수급자 규모(건수)는 약 115백건, 대안 2의 최종 수급자 규모는 약 75백건으로 추정되었다.

〈표 4-11〉 추가 수급 가구(인구) 규모 추계  
(단위: 가구, 명)

대안	지원의 종류	수급률 100% 적용	수급률의 50% 적용	단위
<b>대안 1</b> <b>:일반재산</b> (중소도시 기준 11,808만원) <b>완화</b>	생계지원	11,644	5,822	가구
	의료지원	6,056	3,028	인구
	주거지원	872	436	가구
	사회복지시설이용지원	7	3	가구
	교육지원	372	186	인구
	연료비지원	3,933	1,966	가구
	전기요금지원	27	14	가구
	장제비지원	103	51	인구
	해산비지원	51	26	인구
	총계	23,064	11,532	

대안	지원의 종류	수급률 100% 적용	수급률의 50% 적용	단위
<b>대안 2</b> <b>:일반재산</b> (중소도시 기준 10,000만원) <b>+금융재산</b> (700만원) <b>완화</b>	생계지원	7,835	3,918	가구
	의료지원	3,739	1,870	인구
	주거지원	420	210	가구
	사회복지시설이용지원	4	2	가구
	교육지원	228	114	인구
	연료비지원	2,646	1,323	가구
	전기요금지원	18	9	가구
	장제비지원	63	31	인구
	해산비지원	31	16	인구
총계		14,985	7,493	

주: 대안별 세부 개선안은 <표 4-7> 참조

이러한 결과에 평균 가구(인구)당 지원액을 곱하고, 여기에 3% 인상을 가정하여 추계된 추가 소요예산 규모는 아래 표에 제시되어 있다. 3년 평균 지원액을 기준으로 살펴보면, 일반재산만 비교적 큰 폭으로 인상하는 대안 1의 경우 약 160억의 예산이, 일반재산의 경우 약 1,500만원 내외로 인상하고, 금융재산을 700만원으로 동시에 상향조정하는 대안 2의 경우 약 104억의 예산이 추가로 소요되는 것으로 추계되었다.

<표 4-12> 추가 소요예산 규모 추계(총예산 기준)

(단위: 백만원)

대안	기준	지원의 종류	소요예산
<b>대안 1</b> <b>:일반재산</b> (중소도시 기준 11,808만원) <b>완화</b>	총예산, 3년 평균 1가구(인구)당 지원액 기준, 3% 인상 감안	생계지원	10,402
		의료지원	4,723
		주거지원	358
		기타지원	535
		합계액	16,018
	총예산, 2017년 1가구(인구)당 지원액 기준, 3% 인상 감안	생계지원	8,836
		의료지원	3,912
		주거지원	290
		기타지원	382
		합계액	13,420
<b>대안 2</b> <b>:일반재산</b> (중소도시 기준 10,000만원) <b>+금융재산</b> (700만원) <b>완화</b>	총예산, 3년 평균 1가구(인구)당 지원액 기준, 3% 인상 감안	생계지원	7,000
		의료지원	2,916
		주거지원	172
		기타지원	352
		합계액	10,440
	총예산, 2017년 1가구(인구)당 지원액 기준, 3% 인상 감안	생계지원	5,946
		의료지원	2,415
		주거지원	139
		기타지원	250
		합계액	8,751

주: 대안별 세부 개선안은 <표 4-7> 참조

### 제3절 급여의 내용 및 체계 합리화 방안

#### 1. 급여 수준 설정 기준 마련

2006년 긴급복지지원제도가 성립된 이래 급여의 수준이나 증액(up-rating)을 둘러싼 논쟁은 거의 없었다. 이는 애초에 긴급한 위기 상황에 대해 단기적으로 대응하려는 의도에서 제도가 도입되었고, ‘최후의 안전망’으로서 국민기초생활보장제도의 틈새를 메꾸려는 의도가 깔려 있었기 때문에 그 연장선상에서 급여 수준이 결정되었기 때문인 것으로 보인다.

실제로 노대명 등(2005, p.115)은 『긴급지원제도 도입방안에 대한 연구』에서 긴급복지지원의 생계비를 당시 최저생계비 구성 상 단기 지출비목인 식료품비(40.2%), 피복신발(4.2%), 광열수도(5.85), 교통통신비(9.3%), 보건의료(4.4%), 교육비(43%), 교양오락(23%) 등의 합산 비율(70.5%)에 근거하여 **최저생계비의 70%로 정할 것을 제안하였으며, 제도 성립과정에서 이보다 다소 낮아진 60%로 설정되었다.**

〈표 4-13〉 긴급지원제도의 생계지원 금액

(단위: 원/월, %)

구분		1인	2인	3인	4인	5인	6인
2006	생계지원 금액(A)	250,985	420,509	563,909	702,253	811,945	925,429
	최저생계비(B)	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
	비율(A/B*100)	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0
2018	생계지원 금액(A)	432,900	737,200	953,900	1,170,400	1,386,900	1,603,400
	기준중위소득(B)	1,672,105	2,847,097	3,683,150	4,519,202	5,355,254	6,191,307
	비율(A/B*100)	25.9	25.9	25.9	25.9	25.9	25.9

자료: 보건복지부. (각 연도). 긴급지원사업안내, 국민기초생활보장사업안내.

하지만 이후 생계지원 급여액이 어떠한 방식으로 급여증액이 이루어져 왔는지는 다소 불분명하다. 따라서 **현재 급여액이 적정한가와 향후 어떠한 방식으로 급여를 증액할 것인가에 대한 일정 정도의 기준 마련이 필요할 것으로 보인다.**

먼저, 급여의 적절성과 관련하여 기준이 될 수 있는 것은 국민기초생활보장제도의 생계급여이다. 현재 생계급여는 기준중위소득의 30%를 상한으로 하고 있다. 긴급 생

계지원과 국민기초생활보장제도의 생계급여는 두 가지 측면에서 차이가 있다. 첫째, 국민기초생활보장제도는 수급의 기한을 한정하지 않고 일정 수준 이하의 빈곤이 지속되는 한 지급이 유지된다. 따라서 이때의 생계급여가 암묵적으로 가정하고 있는 ‘최저생활’을 위해 필요한 비용에는 식품비, 피복·신발비, 교통·통신비, 난방비, 문화·오락비, 교육비, 비소비지출 뿐 아니라 내구소비재, 즉 가전, 가구, 식기 등에 대한 비용도 모두 포함된다. 하지만 긴급지원은 최대 6개월까지 수급가능하고 긴급한 위기에 대응하여 가구가 필요한 소비재 중심의 비용을 충당하기 위한 지원이다. 이러한 이유로 노대명 등(2005)은 최저생계비의 70%를 제안하였고, 실제로는 60%로 설정된 것이다. 이러한 논리에 따르면 긴급 생계지원의 상한액은 생계급여에 비해 낮은 수준으로 설정되는 것이 타당하다. 둘째, 긴급 생계지원은 정액급여로 지원되는 반면, 국민기초생활보장제도의 생계급여는 보충급여 방식으로 지급된다. 즉, 후자의 경우 철저한 자산조사(means-test)를 통해 실제소득과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액을 산정하고, 생계급여 상한액에서 소득인정액을 뺀 나머지 금액을 지급한다. 이에 비해 긴급 생계지원은 위 표에 제시된 가구규모별 지원금액을 차감 없이 정액으로 지급한다. 따라서 상한액은 기준중위소득의 30%를 적용하는 국민기초생활보장제도 생계급여가 더 높지만, 만약 해당 수급자에게 일정 정도의 소득이 있다면 실 수령액 있어 긴급 생계지원 급여액이 더 높을 가능성 다분하다.

실제로 국민기초생활보장제도의 자격 조건을 충족하면서도 이를 신청하는 대신 위기 사유를 바꾸어가며 긴급지원을 신청하는 근로능력자의 경우, 엄격한 자산조사를 하지 않고, 자활사업 참여 등의 조건이 부과될 염려가 없으며, 정액의 급여를 받을 수 있는 긴급 생계지원을 선호하는 경향이 존재하기도 한다. 심층면접에서도 긴급지원 담당 공무원 중 상당수가 국민기초생활보장제도를 신청할 수 있음에도 불구하고, 자활사업 참여 기피 등을 이유로 긴급 생계지원을 받고자 하는 사례가 상당한 것으로 진술하고 있다.

결국 긴급지원제도의 원리와 취지상 긴급한 필요와 욕구에 부합하는 비용을 단기간 제공하는 목적을 감안한다면 긴급 생계지원 급여액은 국민기초생활보장제도 생계급여 상한액보다 약간 낮게 설정되는 것이 타당할 것으로 보인다. 최저생계비에 준하는 현재의 기준은 기준중위소득의 약 40%(의료급여 기준)이며, 이 기준의 60~70%는 기준중위소득의 24%~28% 수준이 될 것이다. 현재 긴급지원제도의 생계지원 금액도 기준

중위소득의 25.9%로 이 범위 안에 존재한다. 하지만 25.9%라는 비율은 다소 모호한 수치라는 점에서 향후 26%~28% 수준으로 조정하는 방안이 검토됨직 하다. 이와 함께, 긴급 생계지원의 상향조정 방식은 기준중위소득에 연동됨이 타당할 것이다.

## 2. 긴급 의료지원에 대한 심사 강화

의료취약계층이 빈곤으로 떨어지는 것을 방지하기 위한 긴급의료지원은 긴박한 위급상황으로 빈곤으로 떨어질 수 있는 취약계층에 대한 지원은 강화함과 동시에 의료공급자나 수요자의 도덕적 해이로 인한 불필요한 의료자원의 낭비를 막을 수 있는 기능이 갖추어야 한다. 긴급복지 의료지원은 원칙적으로 ‘중한 질병 또는 부상으로 인하여 발생한 의료비를 감당하기 곤란한 사람’을 대상으로 하고 있다. 긴급복지지원 담당자들과의 FGI 결과, 의료지원 시 전문적 판단을 요하는 어려움으로 ‘중한 질병’에 대한 판단이라는 응답이 매우 많았다. ‘중한 질병’을 담당공무원이 판단하기 매우 어려우며 의사진단서 상의 내용에 대해 이의를 제기할 수 없는 구조이다. 또한 일부 의료기관에서는 긴급복지 의료지원제도를 악용하여 시급하지 않은 수술 시행하는 사례, 불필요한 진료로 최대 지원액 수준에 맞춰 의료비를 청구 하는 사례 등이 보고되었다.

현재 긴급의료지원 신청 건 중 비급여 진료비 지원금액이 150만 원 이상인 건에 한해 심평원에 진료비 확인요청하고 있으나, **급여진료 부분에 있어서도 그 중대성, 시급성을 판단함에 있어 전문적인 적정성 심사가 필요할 것으로 보인다.** 의료분야는 긴급지원담당공무원이 파악하기 어려운 전문적인 분야이기 때문에 담당공무원이 의료비의 적정성 여부를 파악하기는 현실적으로 어렵다. 2016년 현재 긴급복지 의료지원은 약 34천 건으로 심평원을 통한 적정성 심사가 가능한 수준이다. 비급여뿐만 아니라 급여 부분에 대해서도 진료비 심사가 필요하다. **의료비에 대한 전문적 적정성 심사를 통해 부적정 의료비를 청구하는 의료기관에 대해 적정 심사를 통해 합리적 의료제공을 유도할 수 있도록 의료비 심사를 강화할 필요가 있다.**

반대로 이러한 심사를 통해 의료비 지원에 있어 유연한 운영도 가능할 것이다. 현재 현행 긴급의료지원은 동일상병 기지원자를 원칙적으로 제외하고 있다. 동일 상병의 기준은 질병분류 사인코드(KCD) 3자리를 적용하고 있는데 동일상병이라 할지라도 신체 내 의료장치의 삽입과 제거가 별개의 수술로 이루어지는 경우(이 경우 처치는 다르나

동일질환에 대한 수술로 동일상병으로 분류), 동일질환이 재발하는 경우에도 추가적인 긴급의료지원이 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 예를 들어 심박조율장치의 경우에는 장치의 삽입·교체·제거·조정 등의 상황이 발생하여 추가적인 수술이 필요한 상황이 발생할 수 있고, 동일상병 재발로 인한 처치가 필요함에도 불구하고 동일상병 기지원자 제외로 인해 의료적 필요성이 인정되는 치료에 대해서도 긴급의료 연장지원이 거의 이루어지지 않고 있다. 의료보장체계의 최종안전망으로써 급여의 충분성 측면에서 문제점으로 지적될 수 있다. **동일상병 재발로 인한 처치가 필요함에도 불구하고 동일상병 기지원자 제외로 인해 의료적 필요성이 인정되는 치료에 대해서 긴급의료에서 지원하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.**

## 제4절 행정체계 및 전담 인력 개선 방안

### 1. 일선 긴급지원 담당공무원의 전문성 강화

제1절에서 살펴본 바와 같이, 긴급복지지원제도는 상담의 경험과 노하우, 다른 복지제도에 대한 정보와 지식 등 총체적인 사회복지적 전문성을 필요로 하는 업무 영역 중 하나이다. 즉, 긴급복지지원제도는 원스톱서비스를 지향하는 만큼 신청에서 환수업무에 이르기까지 제도 전체를 일목요연하게 꿰뚫고 있어야 한다. 하지만 과중한 업무, 과도한 민원 등으로 인해 스트레스가 많은 업무라는 인식이 팽배하여 사회복지 경력직의 기피 업무 중 하나라는 것이 일반적인 전언이다. 또한 지자체에 따라 편차가 존재하지만, 대체로 1년 내외를 주기로 담당자가 교체됨으로써 업무 노하우가 쌓이기도 전에 새로운 인력으로 대체됨으로써 효율적이고 효과적인 업무 수행을 더욱 어렵게 하고 있다.

사실 지방자치제가 확대되고, 지자체의 자율 행정이 강조되면서 중앙 정부 차원에서 지자체의 행정배치에 대한 간섭은 원칙적으로 금지되어 있다. 이와 같이, 중앙정부 차원에서 긴급지원 담당 업무에 3년 이상 사회복지 업무 경력을 가진 전문화된 인력을 배치하고, 타업무 겸직을 최소화하여 전담인력화하며, 업무 교체주기를 최소 2년 내외로 설정하는 것은 불가능하다. 다만 이와 유사한 방식으로 긴급지원 담당공무원의 전문성을 강화하는 장치를 두고 있는 지자체와 담당 공무원에 대해 유인 장치 마련을 고려할

수 있다. 예를 들면, 지자체 합동 평가에서 긴급복지 담당자로 경력직 담당공무원 배치하거나, 평균 2년 이상 교체주기를 설정하고 있거나, 타업무 겸직을 금하고 있는 지자체에 대해 가점을 부여하는 방안이 있을 수 있다. 또한, 지자체 차원에서는 긴급지원 담당자에 대해 위험수당을 두거나, 승진 가점을 부여하는 등의 유인책을 마련하는 방안도 있다. 무조건적인 업무 인력을 늘리는 것이 상책은 아니며, 오히려 전문적으로 긴급복지지원사업을 전담하는 인력을 확보하는 것이 중요할 수 있다. 생계지원 담당자와 의료지원 담당자를 나누어 전문화된 인력으로 하여금 긴급지원 업무를 담당케 함으로써 사업의 효율성과 효과성 향상을 도모하고 있는 광주광역시가 모범 사례가 될 수 있을 것이다.

이와 함께, **긴급복지 담당공무원과 관계자에 대한 주기적인 교육의 필요성**이다. 긴급복지 담당공무원의 교체 주기가 짧은 데에 비해, 긴급지원사업은 상당히 복잡할 뿐만 아니라, 주로 한 명의 담당자가 신청, 현장 확인, 지원, 연장결정, 적정성 사정, 환수에 이르기까지 대부분의 업무를 처리해야 한다. 또한 사례별로 판단이 모호한 경우가 많은 것도 교육과 상호 정보교환의 필요성을 제기하고 있다. 동일한 사유에 대해서도 일선 공무원의 사후 판단—긴급지원의 대상이 될 수 있는지 아닌지—이 설왕설래할 정도로 위기사유 판정을 포함한 업무의 내용이 단순하지 않은 것이 사실이다. 긴급지원 담당공무원 설문조사 결과(김진우 등, 2011, p.75-6)에서도 현재의 위기가구 선정 기준이 대체로 위기 여부를 잘 선별하고 있으나 일부는 판단이 어렵다는 의견이 62.7%, 판단이 모호한 대상자가 다수라는 의견이 33.7%에 이르고 있어, 위기가구를 판단하는 기준 자체를 명확히 이해하는 것이 쉽지 않음을 보여주고 있다. 따라서 긴급복지 담당공무원을 대상으로 하는 초심자 교육과 보수 교육은 담당 공무원에 대한 업무부담 경감 등과 함께 이루어질 필요가 있다(여유진 등, 2014, p.178).

또한, 긴급지원 담당공무원에 대한 주기적인 교육과 더불어 **전담공무원 평가대회, 포상 등과 같은 평가 및 유인 시스템이 필요하다**. 중앙정부와 전문가가 아무리 정교하고 훌륭한 제도를 설계한다 하더라도, 일선 전담공무원이 그 취지를 제대로 이해하고 수행하지 못하거나, 현실을 제대로 반영하지 못한다면 제도의 실효성은 반감될 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부, 전문가들의 주기적인 평가대회를 통해 상호 피드백 체계를 구축함으로써, 좀 더 현실성을 담보한 제도 설계가 이루어지고, 이러한 제도가 일선에서 좀 더 효과적으로 적용될 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 긴급지원 전담공

무원은 우리 사회의 가장 열악한 위기 가구에 대한 원스톱 서비스를 수행하고 있는 만큼 조기에 소진(burn-out)되기 쉽다는 점은 앞서 언급한 바와 같다. 전문성과 사명감을 가지고 긴급지원업무를 좀 더 장기적으로 수행하기 위해서는 이에 걸맞은 포상과 유인체계가 갖추어져야 할 것이다(여유진 등, 2014, p.203).

## 2. 긴급지원 담당공무원의 소진 방지와 안전 강화

긴급복지지원제도는 어떤 다른 복지제도보다 일선 담당공무원과 수요자와의 접촉면이 넓은 제도이다. 특히, 극단적 위기에 처한 개인과 가구를 대상으로 한 제도이다 보니 그만큼 부담과 스트레스가 많은 업무이기도 하다. 앞서 1절에서 지적한 바와 같이, 담당 공무원 심층면담에서도, 업무 과중, 민원과 현장확인 등 업무 스트레스로 대부분의 긴급지원 담당자가 업무 담당 1년 내외에 소진(burn-out)되어 다른 업무로의 전환을 희망한다고 진술하고 있다. 이러한 면에서 보면, 긴급지원 담당 공무원은 감정노동자의 조기 소진의 한 전형을 보여준다 해도 과언이 아니다.

따라서 **감정노동에 따른 스트레스와 소진을 덜어주는 프로그램** 마련이 필요하다. 예컨대, 긴급지원 업무를 거쳐 갔던 선배 담당자와의 정기적인 면담을 통한 **멘토링 시스템**, 사회복지직 공무원의 스트레스를 상담하고 지지(support)를 제공하는 **전문 상담사 배치** 등이 대안이 될 수 있을 것이다. 실제 심리상담자나 정신과 의사들의 경우 상담으로 인한 스트레스와 역전이 등에 대처하기 위하여 주기적으로 상호 상담을 주고받는 장치가 있다. 감정노동에 따른 스트레스의 축적은 본인뿐만 아니라 가족을 포함한 주변인의 삶의 질도 떨어뜨릴 위험이 있는 만큼 이에 대한 적절한 해소 장치를 지자체 차원에서 마련할 필요가 있다. 공급자가 행복해야 서비스의 질도 높아진다는 것은 주지의 사실이다.

다음으로, **긴급지원 담당 공무원에 대한 안전 강화 장치**도 구비되어야 할 사항이다. 긴급복지지원제도의 연혁이 10년 이상 지나면서 이에 대한 정보가 확대되고, 정신질환자, 노숙인, 출소자 등 독거 중년 남성 수급자가 증가하면서 과도한 민원에 대한 대응과 안전의 문제는 긴급지원 사업에서 새롭게 부각되고 있는 사안이다. 생계지원을 위해 현장 확인이 필요한 경우 반드시 안전요원 등 남성 1인을 포함한 2인이 동행하도록 의무화하는 것이 주효한 대안이 될 수 있을 것이다. 현장 확인이 아닌 시·군·구청에

서 상담하는 경우라 하더라도, 과도한 언어폭력이나 폭행의 위협 등이 수반되는 경우 이를 강력하게 제재하는 장치가 구비되어 있어야 한다. 최근 119 대원, 경찰, 응급실 의사 등에 대한 폭행 사건에서도 보듯이 서비스 제공자에 대한 폭력이 사회문제가 되고 있을 정도이다. 사회복지 서비스 공급자 역시 예외가 될 수 없으며, 특히 긴급지원 담당자는 그러한 확률이 더 높다고 할 수 있다. 이에 대해서는 119 대원, 경찰 등에 대한 폭행에 준하는 강한 제재 장치가 있음을 공지함으로써 사전 방지 효과를 높일 수 있을 것이다.

## 제5절 다른 제도와와의 관계 정립 방안

### 1. 재난적 의료비 등 의료지원 관련 제도와와의 관계 정립

#### 가. 저소득층 의료지원제도 현황

긴급복지지원제도 중 의료비 지원은 현행 의료보장체계에서 의료비 지출로 인한 빈곤 추락 방지를 위한 최전선의 의료안전망 역할을 하고 있다. 현재 우리나라의 의료보장제도는 최저소득계층을 보호하는 의료급여제도부터 중위소득 50%이하 대상자에 대해 의료급여 2종 수준의 의료보장을 하고 있는 차상위 본인부담 경감 지원 사업, 중한 질병 또는 부상으로 발생한 의료비에 대해 300만원까지 지원하는 긴급복지지원 중 긴급의료비 지원, 재난적 의료비 지원 제도화, 본인부담 상한제 그리고 전체 의료보장 보장성 강화 계획 등 다층적 체계를 갖고 있다. 우리나라 의료보장체계는 다양한 제도들이 서로 유기적으로 연계되어 있으며, 각 의료비 지원제도의 기능과 역할을 모색함에 있어 여러 제도들 간의 정합성이 고려하여야 한다. 여기서는 우리나라 의료보장체계를 이루고 있는 각 의료비 지원제도들을 살펴보고, 긴급복지지원제도에서 의료비 지원의 방향을 모색해 보고자 한다.

먼저 의료급여 제도는 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 의료문제를 국가가 보장하는 공공부조제도로 건강보험과 함께 국민 의료보장의 중요한 수단이 되는 사회보장제도이다. 의료급여제도는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어

도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 기준세대의 소득인정액(기준세대의 소득 및 재산을 더하여 계산한 가액)이 국민기초생활 보장법 제2조제11호에 따른 기준 중위소득의 40% 이하인 가구를 대상으로 하고 있다. 의료급여제도는 가구의 근로능력여부에 따라 1종과 2종으로 구분하여 의료비를 지원해 주고 있으며, 의료급여 1종의 경우, 본인부담이 없거나 매우 낮은 수준이다.

〈표 4-14〉 의료급여 수급권자 종별 본인부담(2018년)

구분(의료급여 기준)		의료급여				건강보험	
		1종		2종		입원	외래
		입원	외래	입원	외래		
1차 기관	의원	없음	1,000원	10%	1,000원	20%	30%
2차 기관	병원		1,500원		15%		동지역:40%/읍면지역:35%
	종합병원						동지역:50%/읍면지역:45%
3차 기관	지정병원 (상급종합병원)		2,000원		15%		진찰료 + 진찰료 제외 진료비의 60%
약국		—	500원	—	500원	—	처방조제:30%/직접조제:40%
특수장비촬영 (CT, MRI, PET)		없음	5%	10%	15%	외래 본인부담율 동일	

주: 1) 비급여 대상은 전액 본인부담

2) 의료급여 2종 외래 2차기관 이용시: 만성질환자는 1,000원 정액 적용

3) 건강보험 외래 의원 이용 시, 65세이상 15,000원 이하시 1,500원 정액 적용

4) 건강보험 외래 이용 시, 6세 미만 아동은 본인부담율의 70% 적용

자료: 2018년 의료급여사업안내

〈표 4-15〉 차상위 본인부담 경감 제도 내용

구분		요양급여비용 중 본인부담금	
		일반 건강보험 가입자	차상위 본인부담경감대상자
희귀난치성· 중증질환자	입원외래	요양급여비용의 5%(중증), 10%(희귀), 식대의 50%	요양급여비용 면제, 기본식대의 20%
	65세 이상 노인 틀니, 임플란트	요양급여비용의 50%	요양급여비용의 20%
만성질환자, 18세 미만인 자	입원	요양급여비용의 20%, 식대의 50%	요양급여비용의 14%, 기본식대의 20%
	외래	요양급여비용의 30~60%	요양급여비용의 14% (정액 1,000원, 1,500원)
	65세 이상 노인 틀니, 임플란트	요양급여비용의 50%	요양급여비용의 30%
	심·뇌혈관 질환자	요양급여비용의 5%, 식대의 50%	요양급여비용 면제 (입원수술시 30일), 기본식대의 20%

자료: 보건복지부 2017년 차상위 본인부담경감대상자 지원사업 안내

차상위 본인부담 경감 지원 사업<sup>33)</sup>은 희귀난치성·중증질환자, 6개월 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. 지원되는 요양급여 비용은 의료급여 2종과 유사한 수준으로 지원해 주고 있으며, 차상위본인부담 경감지원대상자 중 지역가입자에 대해서는 건강보험료(기존 세대에서 별도 세대로 분리 후)까지를 전액 국고에서 지원해 주고 있다.

긴급의료지원은 긴급복지지원법 의거하여 ‘중한 질병 또는 부상으로 인하여 발생한 의료비를 감당하기 곤란한 사람’에 대하여 최대 300만원까지의 의료비를 지원하는 제도이다. 긴급의료제도는 1차 의료안전망인 전 국민 건강보험제도와 최저생계비 이하 대상자 중 소득인정액 및 부양의무자 조건을 만족하는 계층에게 지원되고 있다. 긴급의료지원은 300만원의 범위 내에서 의료기관 등이 긴급지원대상자에게 제공한 의료서비스 비용 중 약제비, 본인부담금 및 비급여 항목<sup>34)</sup>에 대하여 지원하고 있으며, 원칙적으로 1회 지원이나 지원 후에도 위기상황이 계속되는 경우에는 긴급지원심의위원회의 심의를 거쳐 1회 추가 지원이 가능하다.

재난적 의료비 지원사업은 과도한 의료비 지출로 경제적 부담을 안고 있는 가구에 의료비를 지원하여 가계파탄을 방지하고 국민생활의 안정을 제고하기 위한 사업이다. 그 간 산정특례제도 대상자인 4대 중증질환과 중증화상환자에게만 한시적 보완책으로 지원되어 왔으나, 재정의 지속가능성, 질환 간 형평성 논란이 이어져 왔다. 이러한 논란 끝에 2018년 7월 1일 부터는 질환 제한 없이 1회 입원(외래의 경우, 외래는 암, 뇌혈관·심장질환, 희귀난치성질환 등 고액 의료비 발생 가능성이 높은 질환까지 포함)에 따른 의료비 부담액이 가구 연소득 대비 15%를 초과한 기준중위소득 100%이하(개별 심사를 통해 중위소득 100%~200%도 지원 가능)대상자에 대해 의료비를 지원해 주고 있다<sup>35)</sup>.

33) 보건복지부 2017년 차상위 본인부담경감대상자 지원사업 안내

34) 다만, 비급여 입원료와 비급여 선택진료료, 비급여 식대 항목에 대하여는 지원하지 않는다.

35) 「재난적 의료비 지원에 관한 법률」 시행(’18.7.1)

〈표 4-16〉 의료 취약 계층 지원 제도 개요

구분	의료 급여 제도	차상위 본인 부담 경감 지원 사업	긴급 의료지원 사업	중증질환 재난적 의료비 지원 사업 <sup>1)</sup>
근거 법률	의료급여법/국민기초 생활보장법/타법	국민건강보험법시행령 제19조	긴급복지지원법 시행령 제3조	보건의료기본법 제4조 1항 및 제4항, 제45조 제1항
재원	국고, 지자체 출연금 등	건강보험 국고	일반 회계 (17년 기준 352억)	복권기금 등 (17년 기준) 525억
대상	(급여종류별) 최저보장수준 이하 모든 가구	희귀난치성 중증질환자 만성질환자 18세 미만 아동	중한 질병 또는 부상	암, 심장 뇌혈관 질환, 희귀난치성 질환
소득 기준	중위소득 40% 이하	중위 소득 50% 이하	중위소득 75% 이하	중위소득 80% 이하(최대 100% 이하) (의료급여, 차상위 당면 적용)
재산 기준	•재산 : 대도시 (5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌 (2,900만원 이하)	•재산 : 대도시 (13,500만원), 중소도시(8,500만원), 농어촌 (7,250만원 이하) •금융재산 : 500만원 이하	•재산 : 대도시 (13,500만원), 중소도시(8,500만원), 농어촌 (7,250만원 이하) •금융재산 : 500만원 이하	• 재산 : 27,000만원 이하가구 - 자동차 : 사용연수 5년 미만의 3,000cc 이상 자동차 보유 시 지원 제외
지원 내용	본인부담 경감 또는 면제	본인부담 경감 및 건강보험료 전액 국고 지원	동일상병 1회 300만원 지원	동일질환에 대해 2000만원 한도 본인부담액 일부 지원(횟수 제한 없음)
지원 범위	본인부담 (정액 또는 정율)	본인 부담 경감	입원에서 퇴원까지 검사, 치료에 소요된 비용 본인부담금 및 일부 비급여항목 상급 병실료, 선택진료비 제외	본인부담금(의료비, 약제비) 및 선택진료비, 상급병실료 등 비급여 항목 포함
지원 신청	신청일로부터 30일 이내 처리 (60일 연장 가능)	대상자 결정일부터 적용	퇴원 전 신청	입원부터 퇴원 후 60일 이내 신청
	읍면사무소 및 동주민센터	읍면동 주민센터 방문신청	시군구청 방문 신청 또는 보건복지콜센터 전화 신청	국민건강보험공단 전국 지사
담당 부서	수급자 거주지를 관할하는 지자체 (보장기관)	조사: (시군구) 소득인정액, 부양능력 및 부양 여부 등 조사 공단: (결정 통지) 대상자 확정 및 건강보험증 발급	시군구 긴급복지담당	국민건강보험공단
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 타법률 지원 우선 원칙<sup>주1)</sup>에 의거, 재난적 의료비 지원사업으로 연계</li> <li>■ 재난적 의료비 지원 대상자 중 의료비(급여 공단부담금 제외) 600만원 이하 대상자의 경우, 양 제도의 지원범위 및 소득·재산기준 등이 상이함을 종합적으로 고려하여 대상자에게 유리한 지원을 선택할 수 있도록 함</li> </ul>			

주: 1) 「재해구호법」·「국민기초생활보장법」·「의료급여법」·「사회복지사업법」·「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」·「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」·「사회복지공동모금회법」등 다른 법률에 의하여 긴급 지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받고 있는 경우에는 긴급지원 제외

2) 재난적 의료비 지원 사업은 '17년 기준

재난적 의료비 지원은 입원과 외래진료를 합하여 연간 180일까지 지원 가능하며 연간 2천만원 한도 내에서 본인부담상한제 적용을 받지 않는 본인부담금(비급여 포함)의 50%까지를 지원해 주고 있다. 의료비 지원 수준은 가구 소득수준별 차등을 두고 있는데, 기초생활보장수급자 및 차상위 대상자는 본인부담 의료비 총액 100만원 초과 시, 기준 중위소득 50%이하는 본인부담 의료비 200만원 초과 시, 기준 중위소득 50%~100%이하는 연소득 대비 본인부담의료비 총액이 15% 초과 시, 발생한 의료비의 50%를 지원해 주고 있다.

특히, 현 정부는 건강보험 보장률을 2015년 63.4%에서 2022년 70%까지 개선하는 것을 목표로 국민 의료비 부담완화를 위한 건강보험 보장성 강화에 나서고 있다. 먼저 비급여의 급여화로 그간 서비스 가격을 의료기관이 자율적으로 결정, 부과하고 있어 의료비 증가 및 환자 부담의 주요 원인으로 지적되고 있는 비급여 항목에 대해 치료에 필수적인 비급여는 건강보험 영역으로 편입한다는 것이다. 대표적으로 행위 및 치료재료에 대해 본인부담률을 차등 적용하는 방식의 예비급여와 선택진료료, 상급병실료, 간병 등 3대 비급여 폐지가 이에 해당된다. 또한 본인부담금 총액(비급여·선택급여 등 제외)이 본인부담상한액을 초과하는 경우 그 초과금액을 환급해주는 본인부담상한제 제도로 2014년 제도개선 이후 1분위는 120→80만원, 2~3분위는 150만원→100만원, 4~5분위는 200만원→150만원 하향 조정하였다.

〈표 4-17〉 본인부담상한제도 개선

(단위: 만원, %)

소득분위	1분위	2~3분위	4~5분위	6~7분위	8분위	9분위	10분위
2014년(제도개선)	120만원	150만원	200만원	250만원	300만원	400만원	500만원
2017년*	122만원	153만원	205만원	256만원	308만원	411만원	514만원
	↓				↓	↓	↓
2018년	80만원	100만원	150만원	현행유지			

주: 2015년부터 당해 연도 본인부담상한액은 전년도 상한액에 전국소비자물가변동률을 적용하여 산출  
자료: 보건복지부(2017)

## 나. 타 의료지원제도와와의 관계 정립 방안

앞서 언급했던 것처럼 우리나라의 의료보장체계는 다층적인 체계를 갖고 있다. 최저 소득의 빈곤층을 대상으로 본인부담의료비 부담이 거의 없는 의료급여제도(중위소득 40%), 의료급여 수급자격은 충족하지 못하나 의료적 필요도가 높은 대상자에 대해 의료급여 2종 수준의 본인부담 경감을 지원해 주고 있는 차상위 본인부담경감지원제도(중위소득 50%), 중한 질병 또는 부상으로 인하여 발생한 의료비를 최대 300만원 범위에서 지원해 주고 있는 긴급복지 의료 지원(중위소득 75%), 질환에 관계없이 소득 대비 과도한 의료비를 지원해 주는 재난적 의료비 지원제도(중위소득 100%), 마지막으로 비급여의 급여화로 대표되는 건강보험 보장성 강화 등이 있다. 각 제도별 지원수준, 지원대상 및 지원방식에는 차이가 있으며, 긴급의료지원 제도 개선 방안을 모색해 보기 위해서는 타 의료지원제도와와의 관계 속에서 각 의료지원제도의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 검토되어야 할 것이다.

먼저 긴급의료비지원의 요양급여 본인부담금 우선 지원은 본인부담상한제와 현 정부의 보장성 강화 계획과 연동하여 설계할 필요가 있다. 긴급복지지원제도 중 의료비 지원은 300만원의 범위 내에서 의료기관 등이 긴급지원대상자에게 제공한 의료서비스 비용 중 약제비, 본인부담금 및 비급여 항목에 대하여 지원해 주고 있는데, 의료비 지원 시, 요양급여 본인부담금을 우선 지원하고 나머지 비급여 진료비 부담분을 지원하도록 하고 있다. 이때 요양급여에 대한 법정 본인부담금은 연간 100만원을 상한으로 두고 있는데 이는 본인부담상한제를 고려하여 설계되었다고 할 수 있다. 즉, 100만원을 초과하는 요양급여 본인부담금 발생 시, 초과하는 본인부담금은 향후 본인부담상한제에 의해 환급받을 수 있기 때문이다.

### 〈의료비용 중 요양급여 본인부담금에 대해 지원 상한액 적용〉

- 국민건강보험법 시행령 별표2 제4호에 따른 요양급여(선별급여)의 본인부담금은 본인부담상한액 산정 시 제외됨으로 전액 긴급지원 가능
- 요양급여 지원 상한액
  - 건강보험 : 1년간 100만원\*(소득분위 2-3분위)
  - \* 국민건강보험법 시행령 제19조제2항(요양급여비용 중 본인이 부담하는 상한액)에 따른 금액으로 소득분위 1분위 80만원, 2-3분위 100만원, 4-5분위 150만원은 정액, 기타 소득분위는 전년도 전국

소비자 물가변동률(통계청 2017.12.31. 발표)을 반영한 금액임을 참고

- 의료급여 1종 : 매 30일간 5만원
- 의료급여 2종 : 연간 80만원(다만 의료법 제3조제2항제3호에 따른 요양병원에 연간 240일을 초과하여 입원한 경우의 급여대상 본인부담금에 대하여는 연간120만원)
- ※ 요양급여중 전액(100/100) 본인부담금은 비급여로 산정하여 지원

자료: 2018 긴급지원사업안내, 보건복지부

정부의 보장성 강화 계획의 일환인 본인부담상한제는 과도한 의료비 부담 완화를 위해 가구소득 수준별로 법정 본인부담금이 상한액을 초과하게 되면, 그 초과분을 환급해주는 제도<sup>36)</sup>이다. 하지만 보장성 확대를 위한 본인부담상한액 하향조정은 긴급복지 의료지원에서 지원받을 수 있는 요양급여 본인부담금액의 축소를 가져왔다. 본인부담 상한액(소득 2~3분위 기준)은 2014년 150만원에서 2018년 100만원까지로 확대되면서 긴급의료지원의 법정 본인부담 지원 상한액은 2014년 150만원에서 2018년 100만원까지로 감소되었다. 이와 더불어 현 정부는 치료에 필수적인 비급여를 건강보험 영역, 즉 급여확대를 추진하고 있다. 이는 향후 의료비 중 건강보험 급여로 인정되는 의료항목의 증가를 의미함과 동시에 비급여의 감소를 의미한다. 역설적으로 건강보험 보장성 강화를 위한 본인부담상한액 인하와 비급여의 급여화는 긴급의료비 지원 수준의 감소를 가져올 수 있다는 것이다. 본인부담상한제를 통한 상한액 초과액은 다시 환급되는 것이나 여기서는 지원 시점의 차이가 발생할 수 있다. 즉, 본인부담상한제 환급액은 의료비 발생 이후 다음 년도 8~9월에 환급되기 때문에 의료비 부담으로 당장 위기상황에 처한 대상자에게 긴급한 지원을 해준다는 제도의 취지에 부합되지 않을 수 있다.

건강보험 급여 확대와 긴급 상황에서의 의료비 지원 측면에서 중장기적으로는 긴급 의료지원과 본인부담상한제의 연계가 필요할 것으로 판단된다. 긴급의료지원에서는 요양급여 본인부담금의 상한을 두지 않고 급여와 비급여 진료비를 우선 지원하는 방안이 필요하다. 이를 위해 긴급복지지원(시군구 행복e음)과 본인부담상한제(국민건강보험공단 DW)를 연계하여 차 연도에 긴급의료지원 중 본인부담액과 본인부담상한제 부담비율에 따라 시군구와 대상자에게 환급액을 배분하는 방식으로 운영하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 경우 현재와 같이 소득분위를 고려하지 않고 상한액을 일괄적용<sup>37)</sup>

36) '17년 의료비에 대해 약 69.5만명, 약 1조 3천억원 정도의 본인부담환급이 이루어질 예정

하는 방식보다 제도 간 정합성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

긴급복지 의료지원과 재난적 의료비 지원제도 간 역할도 고려되어야 한다. '18년 7월 1일부터 재난적 의료비 지원 범위가 기존 4대 중증질환에서 모든 질환까지로 확대된 만큼 지원 대상자도 상당부분 확대될 것으로 보이며 향후 긴급의료비지원대상자 중에서도 재난적 의료비 지원을 받을 수 있는 대상자도 증가될 것으로 예상된다.

취약계층이 과도한 의료비로 인해 빈곤으로 추락하지 않도록 촘촘한 의료안전망 구축이 필요하다. 현재 긴급복지 의료지원은 타법률 지원 우선 원칙에 의거하여 재난적 의료비 지원사업으로 우선 연계하며 재난적 의료비 지원 대상자 중 의료비 600만 원 이하 대상자의 경우, 양 제도의 지원범위 및 소득·재산기준 등을 종합적으로 고려하여 대상자에게 유리한 지원을 선택할 수 있도록 하고 있다. 긴급복지 의료지원은 중위소득 75%이하의 저소득계층을 대상으로 하는 만큼 감당하기 어려운 과도한 의료비가 발생한 경우에는 긴급복지 의료지원과 재난적 의료비 지원 제도 모두를 지원 받을 수 있도록 하여 의료비로 인한 빈곤추락을 방지할 수 있는 방안을 검토해 볼 수 있다. 현행 긴급복지 의료지원의 지원대상에는 “긴급지원 이외에 다른 사업(암환자, 희귀난치성질환지원, 재난적 의료비 등)을 통해 의료비를 지원받고 있는 경우 긴급지원 대상에서 제외됨이 원칙이나, 타 의료비 지원을 수령한 이후의 잔액이 여전히 감당하기 어렵다고 인정되는 경우 의료비 지원이 중복되지 않는 금액에 대해 차액지원 가능”이라 명시되어 있다. 하지만 재난적 의료비 지원사업과의 관계에서는 타법률 우선 원칙을 명시하고 있어 중복지원에 대한 명확한 해석이 어려운 상황이다.

따라서 어느 한 가지 지원제도로 감당하기 어려운 과도한 의료비에 대해서는 긴급복지 의료지원과 재난적 의료비 지원제도가 중복적용 될 수 있는 방안도 모색할 수 있으며, 이를 위해 두 제도의 기준을 살펴볼 필요가 있다. 우선 긴급의료비지원과 재난적 의료비 지원 사업은 사후급여라는 점, 비급여까지를 포함하여 지원한다는 공통점이 있으나, 지급범위와 지급시기에는 큰 차이가 있다. 긴급복지 의료지원은 최대 300만원까지 의료비에 대해 퇴원 전 신청하여 바로 지원받을 수 있다. 재난적 의료비 지원사업은 최대 2000만원까지 발생한 의료비의 50%에 대해 퇴원 후 180일 이내 신청하여 지원받을 수 있으나, 사후지원으로 당장의 위기상황 해결에 있어 한계가 있다. 이 두 가지

37) 요양급여 상한액은 행정적 편익을 위하여 '18년 기준 연간 100만원으로 책정하고 있으나, 이는 보험료 기준 소득 2~3분위의 본인부담상한액으로 소득 1분위(80만원) 등은 고려되고 있지 않는다.

의료지원제도의 중복 적용을 위해서는 두 제도 설계의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 검토되어야 하며 특히 각 제도별 선정기준, 지급범위, 지급시기 등을 고려하여 우선 몇 가지 방안이 검토될 수 있다. 먼저, 발생한 의료비 중 긴급복지 의료지원을 선적용하고 나머지 의료비에 대해 재난적 의료비 지원을 적용하는 방안이 있을 수 있다.

하지만 시군구에서 이루어지고 있는 긴급복지지원과 국민건강보험공단에서 운영하고 있는 재난적 의료비 지원시스템이 연계되어 있지 않다는 점과 긴급의료지원이 기본 공제처럼 작동하여 제도의 취지를 훼손하는 문제가 발생할 수 있다. 또 다른 방안으로는 긴급복지지원 대상자<sup>38)</sup> 중 일정 이상의 의료비가 발생한 경우, 긴급의료지원과 재난적 의료비 지원을 함께 지원하는 것으로 중복적용 의료비 기준은 800만원을 초과하는 경우로 제한할 수 있다. 800만원은 현행 긴급복지 의료지원의 최대 지원액 300만원과 800만원의 의료비가 발생한 경우 재난적 의료비 지원으로 받을 수 있는 금액인 400만원에 재난적 의료비 지원사업에서의 최소 본인부담금 100만원(중위소득 50% 이하 대상자의 최소 제도적용 가능금액)을 적용한 기준이다. 본인부담 100만원은 재난적 의료비 지원제도의 취지를 훼손하지 않으며, 또한 본인부담이 없는 경우 일부 도덕적 해이도 발생할 수 있기 때문이다. 저소득층에 대한 과도한 의료비 부담 완화를 위한 의료비 지원 중복적용은 저소득층의 의료안전망 강화의 좋은 도구이기도 하지만 본인부담이 없는 경우 일부 도덕적 해이도 발생할 수 있기 때문에 이를 구체화시키기 위해서는 보다 면밀한 제도 설계가 필요할 것이다.

## 2. 재난구호와의 관계 설정

긴급지원 사업의 원래 취지는 ‘개인과 가족사에서 발생하는 사건(event)으로 인해 발생한 위기’에 ‘긴급하게, 단기간’ 개입함으로써 위기 상황에서 벗어남으로써 새로운 활로를 모색할 시간을 벌어주고자 함이다. 하여 긴급지원의 위기사유는 주로 개인과 가족에게 발생할 수 있는 ‘위기를 유발하는 사건’들로 구성되어 있다. 가구의 사망이나 가출, 중한 사고나 질병, 가정폭력이나 성폭력, 화재 등으로 인한 주택 소실 등이 최초의 주요 위기사유였으며, 추후에는 실직, 휴·폐업, 출소, 노숙, 단전 등의 사유가 여

38) 적용대상은 양 제도의 선정기준에 모두 부합되는 소득 기준선인 중위소득 75% 이하이다.

기에 추가되었다.

하지만 뜻하지 않게 2014년부터 집단적 재난과 사고에 의한 위기에 대해 긴급지원이 개입하게 되었다. 2014년 세월호 사고 유가족 지원, 2015년 메르스로 인한 격리 가구 지원, 2016년 경주지진 피해가구 지원 등이 그러한 예이다. 이후에도 국가적 혹은 국지적 재난과 사고에 대해 긴급지원제도가 어느 정도 개입하는 것이 타당한지에 대한 가이드라인은 설정되지 않았다. 하지만 추후에도 이러한 재난 시 역할 분담 문제가 제기될 가능성이 있기 때문에 이를 정리해 둘 필요가 있다.

이와 관련하여 몇 가지 차원에서 대안이 제시될 수 있다. 먼저, 국가적·국지적 사고, 재난, 재해 등은 발생의 규모와 성격, 개입의 필요성과 우선성, 유관 기관과 제도 등이 모두 다르기 때문에 일일이 긴급지원과의 관계를 설정하거나 규명하는 것은 사실상 불가능하다. 또한 현재 재난이나 재해 발생 시에는 재난구호위원회 등의 형태로 유관 부서와 제도 담당자들 간의 긴밀한 협업이 이루어지고 있기 때문에 긴급지원이 선제적으로 대응하는 것보다는 발생한 재난의 규모와 성격에 따라 필요시 보건복지부 차원이나 지자체장 차원에서의 특별 고시 등을 통해 지원이 이루어지는 것이 적절할 것으로 보인다.

둘째, 메르스 사태와 같이 유일무이한 위험은 예외적이지만, 태풍, 지진, 풍수해 등의 자연재해와 화재·폭발사고·대형교통사고·환경오염사고 등 일정 규모 이상의 피해를 유발한 사고 등에 대해서는 별도의 제도, 즉 재난 및 안전관리기본법<sup>39)</sup>과 지원체계가 존재하는 만큼 긴급지원의 역할은 이차적이고 잔여적인 데 머물러야 한다. 예를 들면, 포항지진 시 행정안전부 「중앙재난안전대책본부」와 현장과의 유기적인 협조와 소통을 위해 가동된 「중앙수급지원단」이 주축이 되어 재난에 대응하였다. 이재민 장기주거시설 확보는 국토교통부가, 수능 대책 및 학교시설 안전 확보는 교육부가, 이재민 구호 및 심리회복 추진은 행정안전부가, 구호물자·시설 및 성금모금 등은 재해구호협회가 담당하였다. 이와 같이 재해 발생시 주로 행정안전부가 주축이 되고 유관 부처와 해

39) 재난 및 안전관리기본법(법률 제9932호, 2010.1.18., 타법개정) 제3조(정의)에 의하면 재난은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일(海溢)·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 감염병 확산 등으로 인한 피해 등을 포함한다(국가법령정보센터, [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)).

당 지자체가 참여하는 협조체계 구축에 대한 법적·제도적 장치가 마련되어 있기 때문에 긴급지원 사업은 필요시 협조체계의 일환으로 참여하는 역할에 머무는 것이 타당할 것으로 보인다(행정안전부 참고자료). 다만, 재해나 재난의 복구과정에서 재해복지사업을 위한 지원이나 치료 및 보상금 등의 지급이 지체됨으로써 생계, 주거 등에 어려움이 발생한 가구에 대해서는 긴급지원이 우선 지원할 필요가 있다.

셋째, 본 보고서의 부록에 수록된 바와 같이, 우리나라보다 지진, 해일과 같은 큰 재난이 빈발하는 일본의 경우 포괄적인 재난구호대책이 수립되어 있으며, 중앙과 지방간, 각 제도 간 연계·협력 체계가 잘 구축되어 있는 것으로 보인다. 재난구호에 있어 긴급지원제도의 역할 구체화보다는 재난구호대책이라는 전체 전달체계의 틀 속에서 제도 간 긴밀한 상호협조체계의 구축이 우선되어야 할 것이다.

### 3. 출소자 지원사업·제도와 연계 방안

2014년에서 2018년 사이 긴급복지지원제도에서 일어난 가장 큰 변화 중 하나는 긴급지원 신청자 중 출소자의 비율이 크게 증가했다는 점일 것이다. 실제 일선 담당공무원이 느끼는 출소자의 비율은 지역에 따라 편차가 컸지만 최근 출소자 긴급지원 신청자의 폭증으로 상당한 어려움을 경험하고 있다는 의견이 주류를 이루었다. 출소로 인한 생계의 곤란 사유가 2012년 위기 사유에 포함된 이래 긴급지원을 신청하는 출소자는 해마다 큰 폭으로 증가했다. 2014년 1,135명이던 수급자는 2017년 8,392명에 이르렀다. 이 기간 동안 출소 후 생계의 어려움으로 긴급지원을 받은 수급자가 639% 폭증한 것이다. 대략 한 해 2만에서 2만 5천 명 정도가 출소한다고 가정했을 때, 2017년 기준으로 출소자 3명 중 1명 정도가 긴급지원을 받았음을 의미한다.

물론 출소 후 가족의 품으로 돌아가기도 어렵고, 당장 일자리나 거소를 구하기도 어려운 출소자가 다시금 경제적·사회적으로 재기할 발판을 마련할 수 있도록 지원함으로써 출소자의 사회통합을 돕고 재범을 방지한다는 차원에서 보면 출소자의 긴급지원 수급은 오히려 사회적 비용을 줄이는 결과를 가져올 수 있다. 출소자의 재범률은 20%를 넘고, 특히 2016년에는 24.8%로 전년도에 비해 크게 증가한 것으로 나타나는 현실에서 출소자의 경제적·사회적 보호와 갱생 프로그램이 강화될 필요가 있다(국가지표체계, [www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)). 하지만 그것이 긴급복지지원제도의 몫인가는 또 다른 차원

의 논의이다.

긴급지원 예산이 제한되어 있는 상황에서, 출소 사유로 인한 긴급지원 신청자가 폭증하고 있는 지역에서는 이로 인해 다른 위기 사유로 인한 신청자의 수급이 제한될 우려가 있다. 실제 심층 면접 대상 지역 중 한 지역의 경우 생계지원 신청자의 거의 절반 가까이 출소자라고 응답했다. 출소자 증가로 인한 또 다른 어려움은 긴급지원 담당자의 신변상의 위협감과 과도한 민원이다. 긴급지원의 경우 48시간 이내 지원 원칙으로 신속한 현장확인이 이루어져야 하는데, 출소자의 경우 불분명한 거소로 여관, 여인숙, 쪽방 등에 거주하는 경우가 많아 희망복지지원단, 공익요원 등의 동행을 구하지 못하는 경우 여성 담당공무원이 느끼는 부담과 위협감은 상당하다는 것이다. 또한 일부 출소자는 당연히 받을 것을 받으려 왔다는 식의 과도한 언행이나 폭언, 위협, 거친 행동 등을 하거나 많은 민원을 제기함으로써 업무에 차질을 빚는 경우도 발생한다. 이와 같이 최근 출소 긴급지원 신청자의 증가는 그 자체로 문제라고 보기는 어렵지만, 이로 인해 발생하는 어려움은 다양한 차원의 해결책 모색을 통해 극복해 나갈 필요가 있다. 여기에서는 법무부, 특히 갱생보호를 담당하는 한국법무보호복지공단과의 연계 방안과 국민기초생활보장제도의 사전신청제를 활성화하는 방안을 제시하고자 한다.

#### 가. 한국법무보호복지공단과의 연계 강화

출소자 등의 사회복귀와 사회통합을 촉진할 일차적 의무는 법무부에 있다고 볼 수 있다. 현재 이러한 업무를 담당할 목적으로 운영되고 있는 공공기관이 한국법무보호복지공단이다. 한국법무보호복지공단은 “보호관찰 등에 관한 법률에 의거, 형사처분 또는 보호처분을 받은 자 중 재범방지를 위해 보호의 필요성이 인정되는 사람의 사회복귀를 촉진하고 효율적인 범죄예방활동 전개”(koreha.or.kr)하는 것을 목적으로 설립되었다. 1995년 설립된 한국갱생보호공단이 2009년 한국법무보호복지공단으로 명칭을 변경하여 오늘에 이르고 있다. 한국법무보호복지공단은 보호관찰 등에 관한 법률뿐만 아니라 사회복지사업법에도 의거하고 있다고 밝히고 있는 만큼 범죄예방 목적뿐 아니라 복지사업을 통한 건전한 사회복지를 촉진하는 데 그 목적이 있다. 현재 한국법무보호복지공단의 주요 사업은 다음 표에 제시되어 있는 바와 같다.

공단의 사업 중 특히 생활지원사업은 긴급지원의 생계지원 및 주거지원 사업 등과

상당히 중첩되는 부분이 존재한다. 숙식 제공 내에 숙식 및 의복제공, 기초생활비 지원, 원호지원 내에 치료비, 취업교통비, 긴급생계비, 구호양곡 등 응급 구호금품 지원, 기타 지원 내에 사회복지시설 위탁알선, 의료시혜, 생계보조금 지급 등이 그러한 예이다. 이 밖에도 공단은 생활지원, 취업지원, 가족지원, 상담지원에 이르기까지 많은 사업을 시행하고 있다.

〈표 4-18〉 법무보호복지공단의 주요 사업 내용

구분	사업	사업내용
생활지원	숙식제공	무의탁 갱생보호대상자에게 일정기간 숙식 및 의복제공, 기초생활비 지원, 취업 및 생활지도 등을 통해 자립유도(최대 2년)
	원호지원	질병, 실직, 장애 등 어려움에 처한 갱생보호대상자가 원활한 사회생활을 영위할 수 있도록 치료비, 취업교통비, 긴급생계비, 구호양곡 등 응급 구호금품 지원
	기타지원	사회복지시설에 위탁알선, 호적취적 및 주민등록 재등록, 의료시혜, 생계보조금 지급, 가정환경 조정 등 대상자 자립을 위해 필요한 사항 지원
취업지원	위탁교육(직업훈련)	기술이 없거나 부족한 갱생보호대상자에게 적성과 희망을 고려하여 취업에 필요한 자격증을 취득할 수 있도록 직업 또는 위탁교육 지원
	취업알선	지역사회 기업가 및 고용센터, 보호위원 등을 통해 갱생보호대상자의 취업 알선 및 근속취업 지도
	취업지원(허그일자리)	취업 취약계층인 갱생보호대상자와 고용주에 대해 장려금을 지급함으로써 갱생보호 대상자의 노동시장 진입을 유연하게 하는 종합적 취업지원프로그램
	창업지원	자격증 취득 또는 관련 직종 취업 경력이 있는 사람 중 소자본 창업을 희망하는 갱생보호대상자에게 자금 지원(최대 5,000만원)
가족지원	주거지원	범죄와 구금으로 해체된 가정기능을 복원하기 위해 부양가족이 있는 대상자에게 임대주택을 저렴하게 지원(국토부·LH공사 연계) ※ 지원기간 : 최장 10년 범위 내 가능
	합동결혼식	어려운 생계여건으로 사실혼 관계에 있으면서 결혼식을 올리지 못한 갱생보호대상자에게 합동결혼식 지원
	가족희망복원	경제적 어려움을 겪는 갱생보호대상자 가정을 위해 취·창업지원, 자녀 학습 멘토링 등 가족 단위의 통합지원 실시
상담지원	사전상담	교도소 등 교정기관을 방문하여 출소예정자 대면상담을 통해 법무보호사업 안내 및 개인별 상담을 하여 출소 후 자립계획 지원
	사회성향상교육	사회복귀에 필요한 기본소양, 행정절차, 약물남용 교육, 원예·미술치료 등 사회 적응력 향상 교육
	심리상담 및 치료	개인, 가족상담, 심리검사 등 출소 후 겪는 심리적 문제들에 대해 전문가와 상담 진행
	멘토링 및 사후관리	보호 수혜자들에게 직원 또는 보호위원등이 면접·통신·방문 등의 방법으로 가정·주거·교우관계 환경을 조정·개선 및 선행·장려

자료: koreha.or.kr

〈표 4-19〉 법무보호복지공단의 최근 3년 사업실적

(단위 : 명, 건, 가정)

구분	2015	2016	2017
계	69,034	81,076	93,459
숙식제공	2,340	2,273	2,167
주거지원	152	152	152
취업지원	9,188	9,712	10,037
창업지원	13	14	3
직업훈련	2,505	2,882	3,003
사전상담	22,113	27,272	30,795
원호지원	4,708	5,136	5,659
학업지원	1,059	973	1,163
심리상담	4,899	5,103	9,322
가족지원	331	386	437
사후관리	10,993	12,327	14,343
사회성향상	3,551	3,743	3,863
기타지원	7,182	11,103	12,515

자료: koreha.or.kr

〈표 4-20〉 법무보호복지공단의 2018년 예산

(단위 : 백만원)

세부 사업명	구분	'18 예산	
갱생보호활동	한국법무보호복지공단	인건비	12,722
		경상비	717
		사업비	13,210
	민간 갱생보호법인	사업비	1,461
계			28,110

자료: koreha.or.kr

〈표 4-21〉 법무보호복지공단의 2018년 인력규모(2018. 5. 현재)

(단위 : 명)

구분	정원	현원	결원	비고
계	223	216	△7	
임원	1	1	-	상임
직원	222	215	△7	

자료: koreha.or.kr

공단의 사업실적을 살펴보면 2017년 기준 총 93,459건에 이른다. 하지만, 이 중 주요 생활지원사업이라 할 수 있는 숙식제공과 주거지원을 이용한 건수는 각각 2,167건과 152건으로, 전체 건수 대비 각각 2.3%와 0.16%에 불과하다. 공단의 주요 사업 실적은 사전상담(30,795건), 사후관리(14,343건), 취업지원(10,037건) 등에 집중되어 있다. 공단 예산 또한 사업비가 약 132억에 불과하여 출소자에 대한 실질적인 물질적

지원을 하기에는 턱없이 부족한 예산이다. 조직은 본부 산하에 1개 교육원, 17개 지부, 7개 지소가 존재하지만, 총 인력은 216명에 불과하다.

법무보호복지공단의 역할과 기능을 강화하기 위해 법률 제정의 필요성을 역설하거나 해외 사례에서와 같이 실질적인 사회복지 기능 강화를 위한 예산 확보 등을 강조하는 주장이 제기되고 있지만 현실화되지 못하고 있다(예를 들면, 강경례 2015; 신이철 2015; 원혜옥 2015).

출소자들에 대한 사회복지와 통합을 촉진하기 위한 갱생보호사업과 사회복지사업의 일차적 의무는 법무부에 있고, 또 이러한 사업을 목적으로 설립된 공공기관이 존재함에도 불구하고 긴급지원에서 출소자에 대한 실질적 지원을 점점 더 전적으로 떠맡게 되는 상황에 대해서는 재론의 여지가 있다. 두 부처 간, 사업 간 역할 정립이 필요할 것으로 보인다.

이와 관련하여, 출소자에 대한 지원에 있어 단기적인 생계지원, 주거지원 등 일상적인 생활에 필요한 금전적·물리적 지원은 법무보호복지공단에게 맡기고, 긴급한 의료지원이 필요한 경우에 한해 긴급지원에서 맡는 방식으로 역할을 재정립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이, 2017년에는 8,000명 이상의 출소자들이 긴급 생계지원 혹은 주거지원(혹은 둘 다)을 받았다. 법무보호복지공단 사업이 존재함에도 불구하고 긴급지원을 받는 것은 무엇보다도 급여가 더 후하고, 간접이나 규율에 얽매이지 않고도 지원을 받을 수 있다는 장점 때문일 것으로 추정된다. 하지만 긴급지원사업은 의무예산항목이 아닌 만큼 제한된 예산 내에서 위기 가구에게 배정되어야 할 지원예산이 점점 더 출소자에게 할당되는 것은 제도의 취지에 부합한다고 보기 어렵다. 따라서 법무보호복지공단이 추가 예산 확보와 사업 확대를 통해 출소자에 대한 생계지원을 일차적으로 담당하는 방안이 구체적으로 검토될 필요가 있다. 다만, 출소자 중 고령화되었거나 사회·경제적 복귀가 어렵고 가족과 단절된 사람 등에 대해서는 사전에 국민기초생활보장제도 신청 제도를 신설하여 안정적인 복지지원을 받도록 유도해야 할 것이다.

#### 나. 국민기초생활보장제도 사전 신청제 활성화

재소자 중에는 출소 시점에서 고령이거나, 정신적·육체적 장애로 인해 경제활동이 어렵고, 가족과의 단절로 이들로부터의 부양도 기대하기 어려워 출소 후 생계의 어려

움이 예상되고, 지속적인 보호를 필요로 하는 사람도 적지 않을 것으로 추정된다. 이들은 긴급한 위기에 처한다기보다는 장기적인 빈곤과 생활상의 어려움에 놓일 가능성이 높다. 이들은 법무보호복지공단의 지원이나 긴급지원보다는 좀 더 장기적이고 안정적인 제도적 보호를 필요로 한다는 점에서 **출소 전 상담을 통해 국민기초생활보장제도를 사전 신청하고, 출소 후 바로 급여를 수급받을 수 있도록 하는 방안**을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 법무부, 복지부, 법무보호복지공단, 일선 국민기초생활보장제도 통합조사팀의 유기적 협력이 필요하며, 구체적인 협조 방안과 절차를 마련하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

## 제6절 긴급지원 인프라 강화 방안

긴급복지지원제도에 대한 다년간의 정보는 행복e음 데이터 형태로 사회보장정보원에서 관리하고 있다. 여기에는 긴급지원 수급자 특성, 위기 사유, 지원결정(적정, 부적정), 타지원연계, 수급자의 실소득, 총재산, 금융재산, 지원회차수, 지원금액, 지원시작일자 등 긴급지원 수급자에 대한 비교적 상세한 정보가 포함되어 있다. 하지만 긴급지원 행복e음 원자료와 산출 통계에서 개선이 필요한 부분이 몇 가지 지적될 필요가 있다.

첫째, 무엇보다도 **보건복지백서, 통계연보 등에 제공되는 긴급지원의 ‘건수’ 계산 방식에 대해 오해의 여지**가 있다. 다음 표에서 보는 바와 같이 보건복지통계연보 상 긴급복지지원 건수는 2017년 기준으로 25만여 건에 달하는 것으로 기록되어 있다. 하지만 행복e음 원데이터 분석 결과, 긴급지원 신청 후 실제 수급받은 가구(인구) 수는 약 7만 9천여 가구(명)으로 지원건수의 1/3에 못미친다. 또한 생계지원, 의료지원, 주거지원 등 긴급지원 수급 가구(인구)를 각 1건으로 처리하여 중복 합산한 결과로는 2017년 약 10만 여건으로 집계되었다.

〈표 4-22〉 긴급지원 실적

(단위: 건, 가구(명))

연도	보건복지통계연보상 지원건수	행복e음 데이터상 수급 가구(인구)	행복e음 데이터상 급여별 합산 건수
2008	27,205	- <sup>1)</sup>	- <sup>1)</sup>
2009	94,683	-	-
2010	45,278	38,600	-
2011	42,057	36,844	-
2012	38,857	31,200	-
2013	83,205	44,069	-
2014	107,325	44,225	53,328
2015	251,327	93,922	116,826
2016	222,982	70,690	94,998
2017	250,568	79,372	104,687

주: 1) 분석된 자료 없음.

자료: 보건복지부(2017). 2017 보건복지통계연보; 행복e음 원데이터

이러한 차이가 발생하는 근본 원인은 긴급지원의 집계 단위의 차이 때문이다. 예를 들면, 보건복지통계연보상의 건수는 한 가구가 여러 3회차(개월)에 걸쳐 생계지원을 받은 경우 이를 3건으로 집계함으로써, 실제 수급받은 가구 수에 비해 지원 건수가 훨씬 많은 것으로 나타난다. 행복e음 데이터상 급여별 합산 건수가 수급 가구(인구)보다 높게 나타나는 것은 중복 수급 가구(인구)가 상당하기 때문이다. 예를 들면, 한 가구가 생계지원, 교육지원, 연료비지원을 동시에 받은 경우 중복지원으로 각 1건씩 3건으로 처리됨으로써 이 같은 결과의 차이가 발생하게 되는 것이다.

보건복지통계연보 상의 집계방식이 갖는 문제는 예컨대 그 해의 평균 지급 회차가 많으나 적으냐에 따라 지원 건수에 차이가 남으로써 착시효과를 일으킬 수 있다는 점이다. 또한, 의료지원과 같이 대부분 1회차에 그치는 급여에 비해, 생계지원과 같이 3회차 내외로 지원받는 급여의 비중이 늘어날수록 지원건수가 증가하는 것으로 나타난다는 점도 마찬가지이다. 이 경우 실질적으로 긴급지원의 혜택을 받은 가구나 인구 수가 거의 변함없으면서도 지원 실적은 높아지거나 그 반대의 현상이 나타날 수 있다. 따라서 적어도 긴급지원 실적 집계방식에 대해 명확히 적시함으로써 사전에 집계가 가진 한계를 인지하도록 하거나, 위 표에서와 같이, 지원건수와 수급 가구(인구)를 동시에 제시함으로써 이 같은 오해나 착시를 줄일 필요가 있다.

둘째, 긴급지원제도의 변화에 대응하는 행복e음 데이터의 반응성과 민감도를 높이

고 주기를 오류를 걸러줄 장치가 필요하다. 사실 전체 사회보장정보원 DB에서 사실 긴급지원이 차지하는 비중은 극히 작은 부분이다. 이러한 이유 등으로 긴급지원 DB에서 앞서와 같은 오해의 소지가 있는 결과물이 산출되거나 오류가 발견된다 하더라도 좀처럼 수정되지 않는 경향이 있다. 정보 고도화를 위한 업그레이드는 더 기대하기 힘들다. 하지만 긴급지원제도는 매우 역동적으로 변화하는 제도이기 때문에 이러한 변화에 맞추고 주기적으로 오류 수정과 정보 업그레이드가 필요하다.

본 연구를 위한 분석 결과에서도 몇 가지 분석하기 어려운 변수들이 발견되었다. 예를 들면, 긴급지원의 위기사유에서 점점 더 지자체 조례에 의한 사유가 차지하는 비중이 높아지고 있지만 그러한 사유가 구체적으로 무엇인지를 알 수 없다. 해당 변수의 항목에는 보건복지부 고시 사유만이 제시되어 있기 때문이다. 물론 지자체 조례 사유는 지자체마다 조금씩 상이하다. 하지만 그 가이드라인은 보건복지부에서 어느 정도 정해 주고 있기 때문에 그 차이가 크지 않고 상당수는 공통항목이다. 따라서 공통항목 위주로 위기사유 항목에 추가하고 나머지는 기타로 처리하면 크게 문제되지 않을 것이다. 또 다른 예로, 2015년 기초보장제도가 맞춤형 개별급여로 전환하면서 기초보장 수급 여부 항목이 변경되었으나 매우 혼란스럽게 입력되어 있어 사실상 분석이 불가능한 것으로 나타났다. 최근에는 변수 중 타 제도 연계변수에 입력 내용이 급격히 줄어들고 있다. 이 또한 실제 연계 건수가 줄어든 것인지 입력이 누락된 것인지 확인할 수 없었다.

긴급지원제도는 다른 장기 급여들과는 달리 신청자가 접수되면 그 때 그 때 신청 접수, 확인조사 결과 지원 결정, 급여 지급, 적정성 확인을 위한 자산조사, 연장 결정, 환수, 타지원 연계 등의 일련의 과정이 수급자마다 일일이 입력되어야 할 뿐만 아니라, 신청 날짜에 따라 급여 지급이나 연장 결정 날짜도 모두 달라 입력에만도 상당한 시간이 소요된다. 일선 담당 공무원은 이러한 점에서의 비효율성을 지적하는 목소리가 적지 않았다. 또한 매일 각기 다른 수급자에 대해 지급 결정이나 연장 결정, 입금 등이 이루어져야 하기 때문에 일정을 체크하기가 여간 어렵지 않다는 점도 지적된다. 입력 시스템 고도화와 더불어, 한 번 입력한 수급자에 대해 다음 절차(다음 회차 입금, 연장 결정 등)가 이루어져야 하는 날짜에 이를 알려주는 알리미 시스템 등이 개발될 필요가 있다는 아이디어를 제공하는 전담 공무원도 있었다.

이와 같은 오류나 업그레이드를 바로잡고 정보를 고도화하기 위해서는 주기적으로 긴급지원제도 관련 전문가와 일선 긴급지원 담당공무원과의 자문회의를 개최하고 그

결과를 DB 수정에 반영할 수 있도록 하는 절차를 정례화해야 할 것이다.

셋째, **중앙정부 차원에서 주기적인 모니터링을 실시**할 필요가 있다. 긴급복지지원제도의 진정한 효과를 분석하고 제도를 발전적으로 개선해 가기 위해서는 긴급지원을 받았던 사람들에 대한 사후 모니터링을 주기적으로 실시할 필요가 있다. 이러한 사후 모니터링의 결과를 바탕으로 긴급복지지원제도의 성과를 평가할 수 있을 뿐만 아니라, 공적·사적 연계체계를 어떻게 구축할 것인가에 대한 피드백을 얻을 수 있을 것이다(여유진 등, 2014, pp.197-202). **이를 위해 주기적인 효과평가 조사를 정례화**할 필요가 있다. 2011년에는 긴급지원 담당공무원과 수급받았던 사람을 대상으로 만족도와 효과평가가 이루어진 바 있다. 이는 제도의 실질적인 효과성을 평가하고, 제도의 개선 방향과 대안을 제시하는 중요한 근거자료로 활용된 바 있다. 특히, 수급자가 급여에 얼마나 만족하고 있는지, 급여를 받은 후 위기를 극복하였는지 등 제도의 실제 효과성을 평가하기 위해서는 평가조사가 불가피하다. 또, 평가조사와는 별도로 이미 데이터베이스화되어 있는 **행복e음 데이터를 활용한 평가도 주기적으로 수행**되어야 한다. 이를 위해서는 앞서 언급한 바와 같이, 데이터베이스의 정교성과 엄밀성 등이 고도화되어야 할 뿐만 아니라, 체계적인 평가틀(framework)도 구축되어야 할 것이다.

제 5 장

결론 및 정책적 제언

---



본 연구는 지난 4년간(2014~2017년) 긴급지원 사업의 제도 변화, 운영 실태와 추이를 통해 그 간의 성과와 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 긴급복지지원제도의 효과성과 효율성을 제고하고 전체 복지제도 내에서의 위상을 정립하기 위한 정책적 대안과 발전 방안을 제시하는 데 초점을 두었다. 여기서는 긴급지원에 대한 정책적 제언으로 결론을 가름하고자 한다.

긴급복지지원제도는 예산의 규모, 전담 인력, 사회복지제도 내에서의 위상 등을 감안할 때 매우 잔여적인(marginal) 제도이지만, 언론이나 대중이 인식하는 위상은 그보다 훨씬 더 큰 것 같다. 이는 제도 도입 이래 지난 10여 년 동안 가족의 위기로 인해 극단적 사고가 발생할 때마다 일차적으로 언급되는 복지제도가 긴급복지지원사업이기도 하려니와, 세월호 사고, 메르스 사태, 경주와 포항 지진 등 국가적 재난이나 사고에 이르기까지 그 개입 영역이 확대되어 왔기 때문이다. 이 시점에서 중장기적으로 긴급지원의 개입 영역을 어디까지로 설정할 것인지에 대한 진지한 고민이 필요하다.

이와 더불어 다른 제도나 사업들과의 관계 설정도 좀 더 명확히 해나가야 한다. 타법 우선의 원칙이 긴급지원의 기본 원칙 중 하나임에도 불구하고, 최근으로 올수록 타법에 의한 제도와와의 관계가 모호한 경우가 많아지고 있다. 이는 긴급복지지원제도 자체의 확장성에서 기인한 탓도 크다. 국민기초생활보장제도의 엄격한 부양의무자 기준과 재산 기준 등으로 인해 이 제도의 손길이 닿지 않는 사각지대에 놓인 위기 가구를 보호하려는 당초의 취지를 무색하게, 최근에는 조건부 수급과 까다로운 자산조사를 피하면서 위기 사유를 바꾸어가며 수급하는 사람들이 늘고 있다고 한다. 한편, 사회 복귀와 통합을 촉진하려는 목적으로 설립된 법무보호복지공단도 존재하고, 공단의 사업 중 긴급지원과 유사한 사업이 운영되고 있음에도 불구하고 최근 들어 출소자 중 긴급지원 신청자가 기하급수적으로 증가하고 있는 점도 이러한 맥락에서 우려스러운 부분이다. 출소자의 재범 방지와 사회통합 촉진이라는 매우 좋은 취지에도 불구하고, 이러한 취지로 설립된 기관과 사업이 존재하는 상황에서 긴급지원이 그 실질적 역할을 담당하는 것이 타당한지 하는 것이다. 긴급지원 예산은 의무지출 항목이 아니라는 점에서, 제한

된 예산 내에서 특정 위기사유로 인한 수급자가 차지하는 비중이 높아지면 다른 위기사유로 인한 신청자의 수급이 제한될 수 있음도 주지의 사실이다. 재난적 의료비 등 저소득층 의료지원사업과의 관계 또한 이러한 맥락에서 관계 정리가 필요한 사업이다. 재난적 의료비사업 뿐 아니라 의료급여, 4대 중증·희귀난치성질환 관련 지원사업, 건강보험 본인부담금 환급제도 등도 마찬가지이다. 저소득층의 의료비 부담을 덜어주려는 좋은 취지로 여러 제도들이 구비되어 있지만 이러한 제도들 간 관계가 모호할 뿐 아니라 담당 기관도 상이하여 혼란이 초래될 수 있고 효율성이나 형평성의 문제, 나아가 도덕적 해이의 문제도 야기될 수 있다. 또 많은 경우 퇴원 전에 비교적 간단한 절차를 거쳐 병원비를 해결할 수 있는 긴급 의료지원을 우선 찾게 되는 것도 인지상정이다. 긴급복지지원제도는 의료적 전문성을 갖추지 않은 인력이 담당하는 제도이기 때문에 저소득층 의료지원의 최일선에 있는 제도로서 위용을 갖추기는 힘들다. 그리고 ‘애초 긴급하고 중한 상황에서의 개입’이라는 취지를 무색하게 일반적 수술 등으로 긴급 의료지원을 이용하는 경우도 적지 않은 것으로 보인다.

요컨대, 긴급지원제도는 애초 본연의 목적과 취지를 가진 다른 복지제도들, 예컨대 국민기초생활보장제도, 재난구호제도, 갱생보호제도, 재난적 의료비 등 저소득층 의료지원사업의 일차적 역할에도 불구하고 그러한 보호의 사각지대에 놓여 있어 위기 상황이 초래되었거나, 일차적 제도들을 이용하기에는 너무 긴급하고 시급을 다투는 위기라 우선 긴급한 지원이 필요한 경우에 개입하려는 목적으로 설립된 제도이다. 실제로 일선에서 긴급지원을 받는 대부분의 수급자는 이러한 본연의 취지에 부합하는 사람들이고, 이들에게 긴급지원은 그 어떤 복지제도보다도 고마운 제도로 각인되어 있다는 것이 일선 담당 공무원들의 전언이다. 하지만 최근으로 올수록 긴급지원제도의 자기 확장성과 다른 제도들의 역할 미비가 맞물리면서 때로 다른 제도들의 일차적 역할을 대신하게 되는 상황이 적지 않음도 사실이다. 다른 제도들과의 관계를 어떻게 설정하고 긴급지원의 위상을 어떻게 정립해 나감으로써 제도 본연의 취지를 지켜나갈 수 있는지를 진지하게 고민할 때다.

## 참고문헌 <

&lt;

- 강경례. (2015). 일본의 교도소 출소자에 대한 지원정책의 동향. 법무보호연구. 창간호, 82-108.
- 국무조정실 (2014.5.14.). 보도자료. “정부, 민·관 협업으로 ‘복지사각지대’ 해소한다”.
- 국토교통부. (2018). 2018년 주거급여사업안내.
- 권아영 (2012.4.12.). “사회복지 국고보조사업의 지방비 분담 현황과 과제”. 이슈와 논점 제 430호. 국회입법조사처.
- 기획재정부(2013.3). “최근 자영업자 동향과 시사점”. 최근경제동향.
- 김진우·정원오·이용재·윤민석·한재량·김창오·김태훈·남현미 (2011). 긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선방안 연구. 보건복지부·덕성여대 아시아사회복지연구소.
- 노대명·신영석·홍석표·강혜규·류혜정·최승아·주연선 (2005). 긴급지원제도 도입방안에 대한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 뉴스원. (2015. 7. 2). 경기도, 메르스 격리자 긴급생계비 채원 소진
- 법제처 (2012). 긴급복지지원법 신규조문대비표.
- 보건복지부 (2004.12.8.). 보도자료. “04년 저소득층 긴급지원계획 시행 결과”.
- 보건복지부 (2005.12.20.). 보도자료. “차상위 등 저소득층 70천가구 127천명 신규 지원”.
- 보건복지부 (2005.6.7.). 보도자료. “「위기상황에 처한 자에 대한 긴급복지지원법」 정부안 확정”.
- 보건복지부 (2005.9.26.). 보도자료. “희망한국 21 -함께 하는 복지: 양극화에 대응, 사회안전망 개혁에 본격적으로 나서기로”.
- 보건복지부 (2006.4.10.). 보도자료. “긴급지원 ‘희망의 전화 129’로 문의 쇄도”.
- 보건복지부 (2011.5.17.). 보도자료. “복지사각지대 전국 일제조사 실시”.
- 보건복지부 (2011.6.21.). 보도자료. “함께한 복지소외계층 조사, 우리 이웃 2만3천여명 발굴: 복지사각지대 전국 일제조사(5월 23~6월 15일) 완료”.
- 보건복지부 (2014). 복지사각지대 발굴 및 지원 종합대책(안).
- 보건복지부 (2014.4.19.). 보도자료. “복지사각지대 3월 일제조사 결과 발표”.
- 보건복지부 (2014.5.14.). 보도자료. “정부, 민·관 협업으로 ‘복지사각지대’ 해소한다”.
- 보건복지부 (2015.2.4.). 보도자료. ‘15년 긴급지원사업안내 주요 개선사항’.
- 보건복지부. (2015.3.30.). ‘14년 겨울철 어려운 이웃 21만명 찾아 지원(보도참고자료).
- 보건복지부. (2016.3.30.). ‘15년 겨울철 어려운 이웃 31만명 찾아 지원- ‘14년 겨울철 대비

- 45.5% 증가, 3만명 공적지원, 28만명 민간자원 연계(보도참고자료).  
보건복지부 (각년도a) 국민기초생활보장사업안내.  
보건복지부 (각년도b) 긴급지원사업안내.  
보건복지부 (각년도c) 보건복지백서.  
보건복지부 (각년도d) 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.  
보건복지부 (각년도e). 보건복지통계연보.  
브레이크뉴스. (2015. 6. 29.). 대전시, 메르스 격리 688가구 긴급 생계비 지원  
신이철. (2015). 외국의 법무보호복지(更生보호)제도의 현황: 특히, 영국과 캐나다를 중심으로.  
법무보호연구. 창간호, 57-81.  
여유진 · 김미곤 · 황도경 · 김명중 · 정용문 · 정재훈 · 이주미. (2017). 부양의무자 기준 폐지에  
따른 정책과제 연구. 한국보건사회연구원.  
연합뉴스. (2015. 7. 22.). 서울시, 메르스 자가격리자 긴급생계비 지원  
윤석진 · 조용준 · 조영기 (2010). 국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대  
한 입법평가. 한국법제연구원.  
원혜옥. (2015). 법무보호대상자 지원에 관한 법률 제정의 필요성 및 규정의 검토. 법무보호연구.  
창간호, 3-24.  
정원오 · 김진우 · 신영석 (2008). 긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안. 보건복  
지가족부·성공회대학교.  
중앙일보. (2018.8.16.). 젊어지는 고독사 ... 4050 남성이 노인보다 많다.  
한국보건사회연구원(2008), 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 보건복지부.

OECD(<http://dx.doi.org/10.1787/888933602519>)

e-나라지표([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr))

## 부록 1. 일본의 재해구호와 긴급지원제도

### 1. 일본의 재해 상황

일본은 지진, 화산활동이 활발한 환태평양변동대에 위치하고 있어, 작은 국토면적(세계의 0.25%)에 비해, 지진의 발생회수와 활화산의 분포에 대한 비율은 매우 높게 나타나고 있다. 2004년에서 2013년 사이에 전 세계에서 발생한 매그니튜드(magnitude) 6.0 이상의 약 18.5%가 일본에서 발생했으며, 전 세계 활화산의 7.1%가 일본에 위치하고 있다. 또한 지리적, 지형적, 기상적인 조건으로 인해, 지진과 쓰나미 이외에 태풍, 호우, 폭설 등의 자연재해로 인해 매년 많은 인명과 재산피해가 발생하고 있다.

1955년대 전반까지는 대형 태풍과 대규모 지진에 의해 수천 명에 이르는 피해가 빈번히 발생하였지만, 이후로는 방재체제의 정비 및 강화, 국토보전의 추진, 기상예보 기술의 향상, 재해정보의 전달수단의 충실 등에 의해 재해대응능력이 향상되어 자연재해에 의한 피해는 감소해 왔다. 하지만 1995년에 발생한 한신·아와지 대지진에 의해 6,437명의 희생자가, 2011년의 동일본대지진에 의해 21,893명의 희생자가 발생하였다.

일본정부는 자연재해로부터 국토 및 국민의 생명과 재산을 보호하는 등 종합적이고 계획적인 방재체제를 정비할 목적으로 1961년에 재해대책기본법을 제정한 이후 계속해서 관련법을 제정 및 개정하고 있다.

〈부표 1〉은 1945년 이후 일본의 주요 재해 상황을 나타내고 있는데, 이 중 가장 대표적인 재해로는 1995년에 발생한 한신·아와지 대지진과 2011년에 발생한 동일본대지진을 들 수 있다.

〈부표 2〉는 1945년 이후의 재해관련 법제도 및 체제의 변천과정을 나타내고 있는데, 예를 들어 1946년에 난카이 지진이 발생했을 때에는 1947년에 재해구조법이, 또한 1945년에 미쿠라자키 태풍이 발생했을 때에는 1949년에 수해방지법이 제정되는 등 일본 정부는 재해시마다 관련 법률을 제정하였다. 하지만 이처럼 따로따로 제정된 법률은 타 법률과의 정합성이 충분히 고려되지 않은 채 실시되었고, 그에 따라 방재행정이 계획만큼 충분한 효과를 발휘하지 못하고 있다는 문제점이 지적되었다. 이에 대

한 대책으로 일본 정부는 1961년에 재해대책기본법을 제정하게 되는데, 이 법의 제정 이후 일본의 재해대책은 재해대책기본법에 의해 실시되게 되었다.

〈부표 3〉은 연도별 방재관련 예산을 나타내고 있는데, 1966년에 2,080억 엔이었던 방재관련 예산은 동일본대지진 이후인 2013년에 약 5.6조 엔으로 피크에 달한 후 조금씩 감소하는 경향으로 2018년에는 2.5조 엔에 이르고 있다.

〈부표 1〉 1945년 이후 일본의 주요 재해

	재해명	주요 재해지역	사망자·행방불명자
1945년 01월 13일	미카와 지진(M6.8)	아이치현 남부	2,306
1945년 09월 17일~18일	마쿠라자키 태풍	서일본(특히 히로시마)	3,756
1946년 12월 21일	난카이 지진(M8.0)	주부 서쪽의 일본 각지	1,443
1947년 08월 14일	아사마야마 분화	아소산 주변	11
1947년 09월 14일~15일	캐슬린 태풍	도카이지역 이북	1,930
1948년 06월 28일	후쿠이 지진(M7.1)	후쿠이평야와 그 주변	3,769
1948년 09월 15일~17일	아이온 태풍	시코쿠에서 도호쿠지역(특히 이와테)	838
1950년 09월 02일~04일	제인 태풍	시코쿠 이북(특히 오사카)	539
1951년 10월 13일~15일	루스 태풍	전국(특히 야마구치)	943
1952년 03월 04일	도카치알바다 지진(M8.2)	홋카이도 남부, 도호쿠 북부	33
1953년 06월 25일~29일	집중호우(전선)	큐슈, 시코쿠, 중고쿠(특히 북큐슈)	1,013
1953년 07월 16일~24일	난카이 집중호우	도호쿠 서쪽(특히 와카야마)	1,124
1954년 05월 08일~12일	동해(지가원)	북일본, 긴키	670
1954년 09월 25일~27일	도우아마루 태풍	전국(특히 홋카이도, 시코쿠)	1,761
1957년 07월 25일~28일	아사하야 집중호우	큐슈(특히 아사하야지역)	722
1958년 06월 24일	아소산 분화	아소산 주변	12
1958년 09월 26일~28일	가노가와 태풍	긴키 동쪽(특히 시즈오카)	1,269
1959년 09월 26일~27일	아세원 태풍	전국(큐슈를 제외, 특히 아이치)	5,098
1960년 05월 23일	원래 지진쓰나미	홋카이도 남쪽연안, 산리쿠해안, 시마해안	142
1963년 01월	1963년 1월 집중호우	호쿠리쿠, 산인, 야마가타, 시가, 기후	231
1964년 06월 16일	니가타 지진(M7.5)	니이가타, 아키타, 야마가타	26
1965년 09월 10일~18일	태풍 제23, 24, 25호	전국(특히 도쿠시마, 후고, 후쿠이)	181
1966년 09월 23일~25일	태풍 제24, 26호	주부, 간토, 도호쿠, 특히 시즈오카, 야마나시	317
1967년 07월~09월	7.8월 집중호우	주부 서쪽, 도호쿠 남부	256
1968년 05월 16일	도카치알바다 지진(M7.9)	아오모리현을 중심으로 홋카이도 남부, 도호쿠지방	52
1972년 07월 03일~15일	태풍 제6, 7, 9호 및 7월 집중호우	전국(특히 가타큐슈, 시마네, 히로시마)	447
1974년 05월 09일	이즈한토알바다 지진(M6.9)	이즈반도남단	30
1976년 09월 08일~14일	태풍 제17호 및 9월 집중호우	전국(특히 카가와, 오카야마)	171
1977년 01월	폭설	도호쿠, 긴키 북부, 호쿠리쿠	101
1977년 08월 07일~1978년 10월	우스잔 분화	홋카이도	3
1978년 01월 14일	이즈오오시마근해 지진(M7.0)	이즈반도	25
1978년 06월 12일	미야기현 알바다 지진(M7.4)	미야기현	28
1979년 10월 17일~20일	태풍제20호	전국(특히 도카이, 칸토, 도호쿠)	115
1980년 12월~1981년 03월	폭설	도호쿠, 호쿠리쿠	152
1982년 07월~1982년 08월	7.8월 집중호우 및 태풍 제10호	전국(특히 나가사키, 구마모토, 미에)	439
1983년 05월 26일	동해(일본해) 중부 지진(M7.7)	마키타, 아오모리	104
1983년 07월 20일~29일	장마전선에 의한 집중호우	산인 동쪽(특히 시마네)	117
1983년 10월 03일	미야케지마 분화	미야케지마 주변	-
1983년 12월 ~ 1984년 03월	폭설	도호쿠, 호쿠리쿠(특히 니가타, 토야마)	131
1984년 09월 14일	나가노현 서부지진(M6.8)	나가노현 서부	29
1986년 11월 15일~12월 18일	이즈오오시마 분화	이즈오오시마	-
1990년 11월 17일~ 1995년 06월 03일	운젠다케 분화	나가사키현	44
1993년 07월 12일	홋카이도 난세이알바다 지진(M7.8)	홋카이도	230
1993년 07월 31일~ 08월 07일	1993년 8월 집중호우	전국	79
1995년 01월 17일	한신·아와지 대지진(M7.3)	후고현	6,437
2000년 03월 31일~2013년 06월 28일	우스잔 분화	홋카이도	-
2000년 06월 25일~2005년 03월 31일	미야케지마 분화	도쿄도	1
2004년 10월 18일~	태풍제23호	전국	98
2004년 10월 23일	2004년 니가타현 주에쓰지진(M6.8)	니가타현	68
2005년 12월 ~ 2006년 03월	집중호우	호쿠리쿠지역을 중심으로 한 동해(일본해)방면	152
2007년 07월 16일	2007년 니가타현 주에쓰지진(M6.8)	니가타현	15
2008년 06월 14일	2008년 이와테·미야기내륙 지진(M7.2)	도호쿠(특히 미야기, 이와테)	23
2010년 11월~2011년 03월	폭설	북일본에서 서일본에 걸친 동해(일본해)방면	131
2011년 03월 11일	동일본 대지진(Mw9.0)	동일본(특히 미야기, 이와테, 후쿠시마)	22,199
2011년 08월 30일~2011년 09월 05일	2011년 태풍 제12호	긴키, 시코쿠	98
2011년 11월~2012년 03월	폭설	북일본에서 서일본에 걸친 동해(일본해)방면	133
2012년 11월~2013년 03월	폭설	북일본에서 서일본에 걸친 동해(일본해)방면	104
2013년 11월~2014년 03월	폭설	북일본에서 간토고신에츠지방(특히 야마나시)	95
2014년 08월 20일	집중호우	히로시마현	77
2014년 09월 27일	운다케산 분화	나가노현, 기후현	63
2016년 04월 14일 및 04월 16일	구마모토 지진(M7.3)	큐슈지방	267

자료: 内閣府 (2018) 『平成30年版防災白書』

## 〈부표 2〉 전후의 재해관련 법제도 및 체제의 변천

법 제정 및 개정의 계기가 된 재해	재해대책과 관련된 주요 법제도	법제도의 설명
1945 마쿠라자키 대동 1946 난카이 지진 1947 캐슬린 대동 1948 후쿠이 지진	• 1947년 재해구조법 • 1949년 수해방지법	
1959년 이세완 대동	• 1950년 건축기준법	
1961년 폭설 1964년 니가타 지진 1967년 우에츠 집중호우	• 1960년 치산치수간급조치법 • 1961년 재해대책기본법 • 1962년 중앙방재회의 설치 • 1963년 방재기본계획 • 1962년 극심한 재해에 대처하기 위한 특별 재정원조 등에 관한 법률 • 1962년 폭설지역대책특별조치법	• 일본의 재해대책의 가장 기본이 되는 법률 • 방재행정의 책임을 명확화 • 종합적이고 계획적인 방재행정의 추진 등
1973년 사쿠라자마 분화 야소산 분화 도카이지진 발생가능성의 연구발표(지진확률) 1978년 미야기현 앞바다 지진	• 1966년 지진보험에 관한 법률 • 1973년 재해조위금의 지급 등에 관한 법률 활동화산 주변영역의 피난시설 등에 관한 법률→ • 1973년 1968년 활동화산대책특별조치법 • 1978년 대규모지진대책 특별조치법	
1980년 한신·아와지 대지진	• 1980년 지진방재대책강화지역의 지진대책긴급정비사업에 관한 정부의 재정상의 특별조치에 관한 법률 • 1981년 건축기준법 시행령 개정	• 신내진설계기준(현행 기준)의 도입 등
1999년 히로시마 집중호우 1999년 JOC인계사고	• 1995년 지진방재대책특별조치법 건축물의 내진개수 촉진에 관한 법률 재해대책기본법 일부 개정 • 1996년 특정비상재해 피해자의 권리 이익의 보전 등을 도모하기 위한 특별조치에 관한 법률 • 1997년 밀집 시가지의 방재지구 지정에 관한 법률 • 1998년 재해자 생활재건지원법 • 1999년 원자력재해대책 특별조치법	• 자원봉사 및 자주방재조직에 의한 방재활동의 환경정비, 내각총리대신을 본부장으로 하는 긴급재해대책본부의 설치요건 완화, 자위대의 재해파견요청의 법정화 등
2000년 도카이 집중호우	• 2000년 토사재해경계구역 등의 토사재해방지대책 추진에 관한 법률	• 침수예보대상 하천의 확충, 침수예상구역의 공표 등
2004년 니가타·후쿠시마 집중호우 등 니가타현 주에쓰지진	• 2001년 수해방지법 일부 개정 • 2002년 도난카이 및 난카이 지진과 관련된 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법 • 2003년 특정도시 하천침수피해대책법 • 2004년 동해(일본해) 해구, 치시마 해구 주변 해구형지진과 관련된 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법 • 2005년 수해방지법 일부 개정 토사재해경계구역 등의 토사재해방지대책 추진에 관한 법률 일부 개정 건축물의 내진개수 촉진에 관한 법률 일부 개정 • 2006년 역지조성 등 규정법 일부 개정	• 침수예상구역의 지정대상하천의 확대 등 • 토사재해 방재 지도 등에 의한 유지관리 등 • 기본방침의 책정 및 내진개수촉진계획의 책정, 계획적인 내진화의 촉진 등
2011년 동일본 대지진	• 2011년 쓰나미 대책 추진에 관한 법률 쓰나미 방재지역 조정에 관한 법률 • 2012년 재해대책기본법 일부 개정 원자력규제위원회설치법 • 2013년 재해대책기본법 일부 개정 대규모재해로부터의 부흥에 관한 법률 건축물의 내진개수 촉진에 관한 법률 일부 개정 수해방지법, 하천법 일부 개정 대규모 재해지의 임대토지 및 임대건물에 관한 특별조치법 난카이트로프지진과 관련된 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법 개정 수도직하지진대책 특별조치법	• 제1차 개정(2012년) : 대규모 재해에 대해 광역 대응, 교육훈련 및 방재교육의 강화와 다양한 주체의 계획에 의한 지역방재력의 향상 등 • 제2차 개정(2013년) : 피해자 지원의 총합, 주민 등의 원활하고 안전한 피난의 확보, 대규모 광역 재해에 대한 구심력 강화, 평상시의 방재대책 강화 등 • 긴급안전확인을 필요로 하는 대규모건축물의 내진진단 의무화 및 결과 공표 등 • 수해방지활동에 하천관리자 등 다양한 주체의 참가, 하천관리시설의 노후화대책 등 적절한 유지관리의 확보 등 • 난카이트로프지진 방재대책추진지역의 지정, 기본계획 작성 등에 의한 난카이 지진과 관련된 지진방재대책의 추진 • 수도직하지진 긴급대책구역의 지정, 기본계획의 작성 등에 의한 수도직하지진과 관련된 지진방재대책의 추진
2014년 폭설 히로미사토사재해	• 2014년 재해대책기본법 일부 개정 토사재해경계구역 등의 토사재해방지대책 추진에 관한 법률 일부 개정	• 대규모지진과 폭설 등의 재해시의 긴급차량통행로등의 확보를 위한 방치차량대책 등 • 토사재해의 위험성이 있는 구역의 명시, 원활한 피난관고 등의 발령에 도움이 되는 정보 제공 등

자료: 内閣府 (2018) 『日本の災害対策』

## 192 긴급지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구

### 〈부표 3〉 연도별 방재관련예산

년도	과학기술연구		재해예방		국토보전		재해복구 등		합계
	금액(백만 원)	구성비(%)	금액(백만 원)	구성비(%)	금액(백만 원)	구성비(%)	금액(백만 원)	구성비(%)	
1962	751	0.4	8,864	4.3	97,929	47.1	100,642	48.3	208,006
1963	1,021	0.4	8,906	3.7	116,131	47.7	117,473	48.2	243,522
1964	1,776	0.7	13,724	5.4	122,409	48.3	115,393	45.6	253,302
1965	1,605	0.5	17,143	5.6	147,858	48.3	139,424	45.6	306,030
1966	1,773	0.5	20,436	5.9	170,650	49.0	155,715	44.7	348,574
1967	2,115	0.6	23,152	6.1	197,833	52.3	154,855	41.0	377,955
1968	2,730	0.7	25,514	6.8	207,600	55.4	138,815	37.1	374,659
1969	2,747	0.7	30,177	7.5	236,209	59.0	131,270	32.8	400,403
1970	2,756	0.6	36,027	8.2	269,159	60.9	133,998	30.3	441,940
1971	3,078	0.5	50,464	8.6	352,686	60.3	178,209	30.5	584,437
1972	3,700	0.4	93,425	10.3	488,818	54.1	316,895	35.1	902,838
1973	6,287	0.7	111,321	12.4	493,580	54.9	287,082	32.0	898,270
1974	14,569	1.5	118,596	12.1	505,208	51.5	342,556	34.9	980,929
1975	17,795	1.5	159,595	13.3	615,457	51.3	405,771	33.9	1,198,618
1976	21,143	1.3	186,297	11.5	711,159	43.9	700,688	43.3	1,619,287
1977	22,836	1.4	234,409	13.9	904,302	53.6	525,886	31.2	1,687,433
1978	29,642	1.7	307,170	17.3	1,093,847	61.6	345,603	19.5	1,776,262
1979	35,145	1.6	435,963	20.4	1,229,401	57.6	432,759	20.3	2,133,268
1980	29,929	1.2	456,575	18.9	1,229,615	50.8	705,168	29.1	2,421,287
1981	29,621	1.2	474,926	18.9	1,240,788	49.5	761,950	30.4	2,507,285
1982	28,945	1.1	469,443	17.2	1,261,326	46.3	963,984	35.4	2,723,698
1983	29,825	1.1	489,918	18.4	1,268,712	47.6	875,851	32.9	2,664,306
1984	28,215	1.2	485,219	20.7	1,350,592	57.7	475,878	20.3	2,339,904
1985	27,680	1.1	512,837	20.2	1,355,917	53.5	640,225	25.2	2,536,659
1986	28,646	1.2	482,889	19.7	1,354,397	55.3	581,462	23.8	2,447,394
1987	38,296	1.4	612,505	21.9	1,603,599	57.2	548,337	19.6	2,802,737
1988	31,051	1.1	587,073	20.8	1,550,132	54.9	657,681	23.3	2,825,937
1989	34,542	1.2	588,354	20.7	1,638,104	57.5	587,819	20.6	2,848,819
1990	35,382	1.1	625,239	20.0	1,669,336	53.4	796,231	25.5	3,126,188
1991	35,791	1.1	628,596	19.8	1,729,332	54.3	788,603	24.8	3,182,322
1992	36,302	1.1	745,405	22.8	2,017,898	61.6	475,411	14.5	3,275,015
1993	43,152	0.9	866,170	18.6	2,462,800	52.9	1,280,569	27.5	4,652,691
1994	40,460	1.0	747,223	18.9	1,945,295	49.1	1,230,072	31.0	3,963,050
1995	105,845	1.4	1,208,134	16.0	2,529,386	33.5	3,696,010	49.0	7,539,375
1996	52,385	1.2	1,029,658	24.5	2,156,714	51.3	968,182	23.0	4,206,938
1997	49,128	1.2	1,147,102	28.2	2,014,695	49.4	864,370	21.2	4,075,295
1998	62,435	1.1	1,228,539	22.3	2,905,921	52.8	1,310,515	23.8	5,507,411
1999	78,134	1.7	1,142,199	25.0	2,400,534	52.6	941,886	20.6	4,562,752
2000	73,502	1.8	1,011,535	24.4	2,376,083	57.3	689,225	16.6	4,150,346
2001	49,310	1.2	1,060,445	26.7	2,238,816	56.4	618,427	15.6	3,966,998
2002	48,164	1.3	1,202,984	31.9	1,981,686	52.5	543,949	14.4	3,776,783
2003	35,133	1.1	814,101	25.7	1,625,670	51.4	689,255	21.8	3,164,159
2004	30,478	0.7	815,059	19.3	1,753,418	41.5	1,622,112	38.4	4,221,067
2005	11,097	0.4	866,290	28.6	1,426,745	47.0	728,606	24.0	3,032,738
2006	11,627	0.4	689,505	25.1	1,439,129	52.3	610,302	22.2	2,750,563
2007	9,687	0.4	706,853	29.0	1,332,222	54.6	391,637	16.0	2,440,399
2008	8,921	0.4	819,359	33.2	1,275,135	51.7	363,471	14.7	2,466,886
2009	8,761	0.4	498,397	23.0	1,383,254	63.7	279,789	12.9	2,170,201
2010	7,695	0.6	224,841	16.9	813,359	61.1	285,038	21.4	1,330,933
2011	28,072	0.6	376,169	8.0	743,936	15.9	3,536,475	75.5	4,684,652
2012	29,422	0.6	561,021	12.0	790,422	17.0	3,129,561	67.2	4,656,656
2013	15,339	0.3	788,576	14.1	879,932	15.8	3,883,911	69.6	5,578,036
2014	16,688	0.4	639,966	13.9	836,580	18.2	3,101,555	67.5	4,594,789
2015	14,961	0.4	713,477	18.6	155,475	4.1	2,954,355	77.0	3,838,268
2016	14,023	0.3	696,399	14.3	318,320	6.5	3,855,516	78.9	4,884,258
2017	10,123	0.3	790,361	22.1	267,629	7.5	2,515,384	70.2	3,583,497
2018	21,061	0.8	414,413	16.3	102,549	4.0	1,999,368	78.8	2,537,391

자료: 内閣府 (2018) 『平成30年版防災白書』

## 2. 재해대책기본법

일본의 재해관련 대책은 재해대책기본법에 의해 실시되고 있다고 할 수 있는데, 일본의 재해대책기본법은 1959년에 아이치현, 기후현, 미에현 일대에서 발생한 이와세완 태풍을 계기로 1961년에 제정되었다. 재해대책기본법은 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위해 방재에 관한 기본 이념을 정하여, 정부, 지방공공단체 및 기타 공공기관을 통해 필요한 체제를 확립하고, 책임 소재를 명확히 함과 동시에 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급 대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치, 기타 필요한 재해대책의 기본을 정하는 것에 의해 종합적이고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하고 사회질서 유지 및 공공복지 확보에 공헌하는 것을 목적으로 하고 있다. 재해대책기본법의 기본 개요는 다음과 같다.

### 가. 방재에 관한 책무의 명확화

일본정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 지정공공기관 및 지정지방공공기관에 대해, 방재에 관한 계획을 작성하고 이를 실시함과 동시에 상호간에 협력하는 등의 책무를 규정하고 주민 등에 대해서도 자발적인 방재활동참가 등의 책무를 규정하고 있다.

### 나. 방재에 관한 책무 분담

방재활동의 조직화, 계획화를 도모하기 위한 종합조직기관으로서 정부, 광역자치단체, 기초자치단체별로 중앙방재회의, 광역자치단체 방재회의, 기초자치단체 방재회의를 설치하도록 하고 있다. 재해발생 또는 재해가 발생할 염려가 있는 경우에는 종합적이고 유효하게 재해응급대책 등을 실시하기 위해, 광역자치단체 또는 기초자치단체에 재해대책본부를 설치하도록 하고 있다. 비상재해의 발생 시에는 정부가 비상(긴급)재해대책본부를 설치하고, 정확하고 신속한 재해응급대책의 실시를 위한 종합조정 등을 실시하도록 하고 있다.

#### 다. 계획적 방재행정의 정비

중앙방재회의는 방재기본계획을 작성하고 방재에 관한 종합적이고 장기적인 계획을 규정함과 동시에, 지정공공기관 등이 작성하는 방재업무계획 및 광역자치단체 방재회의가 작성하는 지역방재계획에 중점을 둘 사항 등을 명확히 하고 있다.

#### 라. 재해대책의 추진

재해대책을 재해예방, 재해응급대책 및 재해복구와 같은 단계로 구분하여, 각 단계별로 실시책임자가 담당해야 할 역할과 권한을 규정하고 있다. 구체적으로는 방재훈련 의무, 기초자치단체장의 경계구역설정권, 응급공용부담, 재해시의 교통규제 등에 대한 규정 등에 대한 규정이 설정되어 있다.

#### 마. 극심한 재해에 대처하기 위한 재정원조 등

재해예방 및 재해응급대책에 관한 비용의 부담 등에 대해서는 원칙적으로 실시책임자가 부담하도록 하고, 특히 극심한 재해의 경우에는 지방공공단체에 대한 일본정부의 특별재정지원, 피해자에 대한 지원 등을 실시하도록 하고 있다. 이와 관련하여 극심한 재해에 대처하기 위한 특별재정원조 등에 관한 법률이 1962년에 제정되었다.

#### 바. 재해긴급사태에 대한 조치

국가 경제 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치는 극심한 재해가 발생했을 경우에, 내각총리대신은 재해긴급사태를 포고할 수 있도록 하고 있다. 또한 국회가 폐회 중 이더라도 국가 경제의 질서를 유지하고, 공공복지를 확보할 필요가 있는 경우에는 내각은 금전채무 지불의 연기 등에 대해서 정령에 의해 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

### 3. 재해자생활재건지원제도의 개요

재해자생활재건지원제도는 자연재해에 의해 그 생활기반에 커다란 피해를 입은 자에 대해서 광역자치단체가 상호부조의 관점에서 각출한 기금을 활용하여 재해자생활재건지원금을 지급하는 것에 의해 생활 재건을 지원하고, 주민의 생활안정과 피해지의 빠른 재건에 기여하는 것을 목적으로 만들어졌으며, 재해자생활재건지원법과 재해자생활재건지원법 시행령에 근거하여 실시되고 있다.

재해자생활재건지원법에서는 자연재해를 폭풍, 호우, 대설, 홍수, 지진, 해일, 분화 등 이상한 자연현상에 의해 발생한 재해로 정의하고, 이와 같은 재해가 발생했을 경우에는 생활지원제도에 의한 지원을 실시하고 있다. 단 어떠한 상황이라도 생활지원제도에 의해 지원이 되는 것은 아니며, 기본적으로는 10가구 이상의 주택이 전파되는 피해가 발생한 지역을 지원 대상으로 하고 있으며, 지역 크기에 따라 차등 적용되고 있다. 제도의 대상이 되는 자연재해와 지역규모별 지원 대상 선정기준은 다음과 같다.

#### 가. 제도의 대상이 되는 자연재해

- ① 재해구조법 시행령 제1조 제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 피해가 발생한 기초자치단체
- ② 10가구 이상의 주택 전파 피해가 발생한 기초자치단체(시정촌)
- ③ 100가구 이상의 주택 전파 피해가 발생한 광역자치단체(도도부현)
- ④ ①또는②의 기초자치단체를 포함한 광역자치단체에서 5가구 이상의 주택 전파 피해가 발생한 시정촌(인구 10만 명 미만에 한정)

## 나. 지역규모별 지원 대상 선정기준

〈부표 4〉 지역규모별 지원 대상 선정기준:기초자치단체

기초자치단체의 구역내 인구	주택이 파괴된 가구수
5,000명 미만	30
5,000명 이상 15,000명 미만	40
15,000명 이상 30,000명 미만	50
30,000명 이상 50,000명 미만	60
50,000명 이상 100,000명 미만	80
100,000명 이상 300,000명 미만	100
300,000명 이상	150

〈부표 5〉 지역규모별 지원 대상 선정기준:광역자치단체

광역자치단체의 구역내 인구	주택이 파괴된 가구수
5,000명 미만	1,000
5,000명 이상 15,000명 미만	1,500
15,000명 이상 30,000명 미만	2,000
30,000명 이상 50,000명 미만	2,500

한편 지원을 받을 수 있는 가구는 다음과 같다.

- ① 주택이 전파된 가구
- ② 주택이 반파되거나, 또는 주택 부지에 피해가 발생하여 어쩔 수 없이 주택을 해체한 경우
- ③ 재해에 의한 위험상태가 계속되어, 주택에 거주가 불가능한 상태가 장기간 지속되는 경우
- ④ 주택이 반파되어 대규모 수리를 하지 않으면 거주가 곤란한 가구

지원금은 재해를 입은 가구의 가구주가 거주지의 기초자치단체에 신청을 할 경우 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다. 가구주는 기초지원금을 수령하기 위해서는 이재(罹災)증명서와 주민표 등을, 가산지원금을 수령하기 위해서는 계약서(주택 구입 및 임차



- 생계유지자가 사망한 경우: 기초자치단체의 조례에서 정한 금액(500만 엔 이하)을 지급
- 생계유지가 이외의 가족이 사망한 경우: 기초자치단체의 조례에서 정한 금액(250만 엔 이하)을 지급

지급 대상 및 지급순위는 배우자, 자녀, 부모, 손자, 조부모의 순으로, 여기에 해당하는 자가 없는 경우에는 형제자매에게 지급된다. 한편 대상이 되는 재해는 자연재해로 인해 1개 기초자치단체의 주거가 5가구 이상 크게 파손된 재해 등을 포함한다.

## 2) 재해장애위로금

재해에 의한 부상, 질병으로 정신 또는 신체에 큰 장애가 발생한 경우, 재해조위금의 지급 등에 관한 법률에 근거하여 재해장애위로금을 지급하고 있다. 재해장애위로금의 지급액은 다음과 같다.

- 생계유지자가 중도의 장애를 입은 경우: 기초자치단체의 조례에서 정한 금액(250만 엔 이하)을 지급
- 생계유지자 이외의 가족이 중도의 장애를 입은 경우: 기초자치단체의 조례에서 정한 금액(125만 엔 이하)을 지급

위로금은 재해에 의해 다음과 같은 장애를 입은 자에게 지급된다.

- 양쪽 눈을 실명한 자
- 음식물을 씹거나 언어기능을 잃은 자
- 신경계통기능 또는 정신 큰 장애가 남아 항상 개호가 필요한 자
- 흉부 및 복부의 장기기능에 큰 장애가 남아 항상 개호가 필요한 자

- 팔목관절 이상 팔이 절단된 자
- 팔의 모든 기능을 잃은 자
- 발목관절 이상 다리가 절단된 자
- 다리의 모든 기능을 잃은 자
- 정신 또는 신체장애가 중복되는 경우에 해당하는 장애의 정도가 상기의 각 항목과 같거나 그 이상이라고 인정되는 자

### 3) 재해원호자금

재해자에 대한 자금 대출로서, 재해원호자금의 대출 및 생활복지자금의 대출을 실시하고 있다. 재해원호자금은 광역자치단체에서 재해구조법이 적용된 기초자치단체가 한 곳 이상 있는 재해에 있어서 부상 또는 주거 및 가재도구에 피해를 입은 자에 대해서, 생활 재건에 필요한 자금을 대출하는 제도로, 재해자는 최대 350만 엔까지 용자를 받을 수 있다. 재해원호자금은 소득제한을 설정하고 있는데, 예를 들어 4인가구의 경우 기초자치단체의 주민 산정의 기준이 되는 전년 총소득금액이 730만 엔 이내일 경우에 한해서 재해원호자금을 받을 수 있다(주택이 완전히 파괴되거나 유실된 경우에는 1,270만 엔까지 지급). 「동일본대지진에 대처하기 위한 특별 재정원조 및 조성에 관한 법률」에서는 상환기간을 10년에서 13년으로 연장하고, 이율을 3%에서 무이자(보증인 필요) 또는 1.5%(보증인 불필요)로 인하하는 등의 특별조치를 실시하였다.

재해원호자금의 재원은 일본정부가 3분의2을 부담하고, 광역자치단체와 지정도시가 나머지 3분의 1을 부담하고 있다. 기초자치단체가 광역자치단체를 통해서 정부로부터 재원을 빌려 대출하고 대출금을 회수하여 변제하는 시스템을 적용하고 있다. 재해원호자금의 개요는 다음과 같다.

- 법률근거: 재해조문금의 지급 등에 관한 법률(1973년 법82)
- 실시주체: 기초자치단체
- 대상재해: 광역자치단체내에서 재해구조법이 적용된 기초자치단체가 한 곳 이

상 있는 재해

- 수급자: ③에 의해 부상 또는 주거, 가재에 피해를 입은 자
- 대출한도액 350만 엔
  - 소득제한은 부표 6과 같다.

〈부표 6〉 재해원호자금의 소득제한

가구인원	기초자치단체 주민세 산정의 기준이 되는 전년 총소득금액
1명	220만 엔
2명	430만 엔
3명	620만 엔
4명	730만 엔
5명 이상	1인이 증가할 때마다 730만 엔에 30만을 가산

주: 단, 기타가구의 주거가 전부 파괴되거나 유실된 경우에는 1,270만 엔까지 지급.

- 이율: 연 3%
- 거치기간: 3년(특별한 경우에는 5년)
- 상환기간: 10년(거치기간을 포함)
- 상환방법: 1년 또는 반년마다 나누어 상환
- 대출자금 부담: 정부 3분의 2, 광역자치단체 및 기초자치단체 3분의 1

4) 생활복지자금제도에 의한 대출

생활복지자금제도에 의한 대출은 저소득가구, 장애인가구, 고령자가구에 대한 대출로, 재해시에는 재해를 입은 것에 의해 임시로 필요한 비용에 대한 대출(복지비)과 재해에 의해 긴급하고 일시적으로 생계유지가 곤란한 경우에 대한 소액대출(긴급소액자금)을 실시하고 있다. 복지비는 대출한도액을 150만 엔으로, 긴급소액자금은 대출한도액을 10만 엔으로 설정하고 있다.

※ 실업급여 특례조치  
일본의 노동기준법(한국의 근로기준법에 해당)에서는 사용자의 책임에 의해 휴업을 하

는 경우 평균임금의 60%의 휴업수당을 지급하도록 하고 있다. 하지만, 사업소가 재해로 인해 피해를 입어 휴업을 하는 경우에는 사업자의 책임이 아니기 때문에 휴업수당을 지급할 의무가 없어진다. 일본정부는 재해로 인한 휴업과 일시휴직 때문에 임금이 지급되지 않는 근로자에게 실업급여를 지급하기 위해 재해에 따라 실업급여에 특례조치를 적용하고 있다.

예를 들어 동일본대지진 때에는 사업소가 재해를 입어 휴업 및 폐업을 해, 부득이하게 일을 할 수 없게 된 경우, 실제로 이직을 하지 않았더라도 실업을 인정하여, 실업급여(고용보험의 기본수당)를 지급할 수 있는 조치를 실시하였다. 또한 재해구조법의 지정과 동반한 특례로서, 재해구조법지정지역의 사업소에서 일시적으로 이직할 수밖에 없는 근로자의 생활을 보장하기 위해, 사업소가 재개되면 재취직이 보장되어 있는 근로자에 대해서도 고용보험의 기본수당을 지급할 수 있는 특례조치를 실시하였다. 더욱이 동일본대지진의 재해자 등과 관련된 국세관계법률의 임시특례에 관한 법률에서는 고용보험의 기본수당의 급부일수를 연장하였다. 이는 특정재해구역의사업소에 고용되어 있는 근로자로, 동일본대지진에 의해 부득이하게 이직한 자에 대한 조치로 이들 근로자가 새롭게 취직하기가 어려운 점을 고려하여, 실업급여의 지급 종료 이후 적용되는 개별연장급여(원칙 60일분)를 60일분 추가하는 조치를 실시하였다. 이 특례조치에 의해, 예를 들어 소정급여일수가 180일(35세 이상 45세 미만, 피보험자기간 5년 이상 10년 미만 등)인 실업자의 경우 총 300일까지 실업급여를 지급받는 것이 가능해졌다.

## 5) 국제 특별조치

신고 등 기한의 연장: 재해 등의 이유로 신고 및 납부 등을 그 기한까지 할 수 없는 경우에 그 이유가 끝난 날부터 2개월 이내에 그 기한이 연장된다. 납세 유예: 재해에 의해 피해를 입은 경우, 세무서장에 신청하는 것에 의해 납세 유예가 적용된다. 예정납세의 감액: 소득세를 예정 납세하는 자가 재해에 의해 손실을 입은 경우, 세무서장에 신청하는 것에 의해, 재해가 발생한 뒤에 납기기한이 도래하는 예정납세에 대해서 감액을 받는 것이 가능하다. 급여소득자의 원천소득세 및 부흥특별소득세의 징수유예 등을 통해 재해에 의해 주택과 가재도구 등에 손해를 입은 경우, 급여소득자가 세무서장에 신청하는 것에 의해 예상 소득금액에 대한 원천소득 및 부흥특별소득세의 징수유예나 환급을 받을 수 있다. 소득세의 경감을 통해 재해에 의해 주택과 가재도구 등에 손해를 입은 경우 소득세의 전부 또는 일부를 경감 받을 수 있다.

## 6) 지방세 특별조치

재해에 의해 피해를 입은 재해자의 경우, 지방세(개인주민세, 고정자산세, 자동차세 등)를 일부 경감 또는 면제받을 수 있으며, 징수가 유예된다. 또한 재해에 의해 신고 및 납부 등을 기한까지 할 수 없는 경우에는 그 기한이 연장된다. 여기에는 광역자치단체와 기초자치단체가 조례에서 일률적으로 기한을 연장하고 있는 경우와 광역자치단체 및 기초자치단체의 신청에 의해 연장이 인정되는 경우가 있다. 일률적으로 기한을 연장하고 있는 경우에는 수속은 불필요하다.

### 나. 주거의 확보 및 재건을 위한 지원

#### 1) 재해부흥주택용자(건설)

자연재해에 의해 피해가 발생한 주택의 소유자 또는 거주자로 지방공공단체로부터 이재증명서를 교부받은 자가 주택을 받을 수 있는 용자이다. 용자를 받을 수 있는 주택은 원칙적으로 한 채당 주택부분의 바닥 면적이 13㎡ 이상 175㎡ 이하의 주택으로, 독립행정법인주택금융지원기구가 정한 기준을 충족할 필요가 있다. 용자는 용자일로부터 3년간의 원금 거치기간을 설정할 수 있으며, 거치기간을 설정하면 변제기간을 연장할 수 있다.

〈부표 7〉 재해부흥주택용자의 개요

	구조 등	용자한도액	변제기간
기본용자액	내화구조 준내화구조 목조(내구성)	1650만 엔	35년
	목조(일반)		25년
특별가산액		510만 엔	같이 이용하는 기본용자액의 변제기간과 같은 변제기간
토지취득자금		970만 엔	
정지(整地) 자금		440만 엔	

자료: 内閣府 (2018) 「被災者支援に関する各種制度の概要」

## 2) 주택금융지원기구 용자의 변제방법의 변경

지진, 해일, 분화, 폭풍우 또는 홍수에 의해 피해를 입은 변제중인 재해자의 변제방법을 변경하는 것에 의해 재해자를 지원하고 있다. 주된 내용은 다음과 같다.

- 변제금의 지불 유예: 재해 정도에 따라 1~3년간
- 지불유예기간 중의 금리 인하: 재해 정도에 따라 0.5~1.5%의 금리 인하(단, 인하 후의 금리가 0%를 밑도는 경우에는 0.01%까지 인하)
- 변제기간의 연장: 재해 정도에 따라 1~3년

## 3) 생활복지자금제도에 의한 대출

저소득가구 및 장애인가구와 고령자가구가 재해에 의해 피해를 입었을 경우, 주택보수, 보전, 증축, 개축 등에 필요한 경비를 대출하고 있다.

- 대출한도액: 250만 엔
- 대출금리
  - 연대보증인을 세운 경우: 무이자
  - 연대보증인을 세우지 않은 경우: 연 1.5%
- 거치기간: 대출일로부터 6월 이내
- 상환기간: 거치기간 경과 후 7년 이내

또한 대규모 재해가 발생한 경우에는 대출대상가구의 확대 및 거치기간과 상환기간의 확대 등의 특별조치를 실시하는 경우가 있다. 이 외에 생활복지자금은 종합지원자금, 교육지원자금, 부동산담보형생활자금을 실시하고 있다.

#### 4) 모자·부자·미망인가구에 대한 주택자금의 대출

주택의 전과, 반과, 유출, 바닥 침수 등의 피해를 입은 모자·부자·미망인가구가 재해에 의해 피해를 입었을 경우, 보수, 보전, 증축, 개축 등에 필요한 경비를 대출하고 있다.

- 대출한도액: 200만 엔
- 대출금리
  - 연대보증인을 세운 경우: 무이자
  - 연대보증인을 세우지 않은 경우: 연 1.0%
- 거치기간: 6개월
- 상환기간: 7년

#### 5) 공영주택, 특정우량임대주택, 지역우량임대주택에 입거

공영주택에 입거:재해에 의해 주택을 잃고, 현재 주거가 곤란한 게 명백한 저소득자는 광역자치단체 또는 기초자치단체가 정비한 공영주택에 입거하는 것이 가능하다. 공영주택의 월세는 수입에 따라 설정되지만, 가구 형편을 고려하여 일정기간 월세를 감면하는 시스템도 적용하고 있다.

특정우량임대주택에 입거:재해, 불량주택의 철거, 기타 특별한 사정이 있는 경우에는 임대주택에 입거하도록 하는 것이 적당한 자로서 광역자치단체가 인정하는 자의 경우에는 광역자치단체, 기초자치단체, 지방주택공급회사, 민간토지소유자 등이 정비한 특정우량주택임대주택 등에 입거하는 것이 가능하다.

지역우량임대주택에 입거:재해 등 특별한 사정이 있어 입거하게 하는 것이 적당하다고 인정되는 가구는 광역자치단체, 기초자치단체, 지방주택공급회사, 민간사업자 등이 정비한 지역우량임대주택에 입거하는 것이 가능하다.

## 6) 주택의 응급수리

재해에 의해 주택이 반파하거나, 스스로 수리할 능력이 없는 가구에 대해서 피해를 입은 거실, 부엌, 화장실 등 일상생활에 최소한 필요한 부분을 재해구조법에 근거하여 응급수리를 실시하고 있다. 응급수리는 기초자치단체가 업자에게 위탁하여 실시하며, 수리한도액은 1가구당 57.5만(2017년도 기준)으로 설정하고 있다. 같은 주택에 둘 이상의 가구가 동거하는 경우에는 1가구만 지원받을 수 있다.

## 7) 택지방재공사용자

택지조성 등 규제법, 급경사지의 붕괴에 의한 재해방지에 관한 법률, 건축기준법에 근거한 권고 또는 개선명령을 받은 자에 대해서, 경사면의 보호, 배수시설 및 옹벽의 설치 공사를 위한 비용을 용자하고 있다. 용자한도액은 1,170만 엔 또는 공사비의 90% 중에서 적은 금액으로 상환기간은 15년 이내로 설정하고 있다.

## 8) 사태 방지 등을 위한 주택용자

사태나 급경사지의 붕괴에 의해 패해를 입을 위험이 있는 가옥을 이전하거나, 새로 건설 또는 구입하는 자에게 주택용자를 제공하고 있다. 용자대상이 되는 주택은 독립 행정법인 주택금융지원기구가 정하는 기준을 충족할 필요가 있다.

〈부표 8〉 사태 등 관련주택용자의 개요

			용자한도액		변제기간
			이전자금 또는 건설자금	토지취득자금	
건 설		내화구조	1650만 엔	970만 엔	35년
		준내화구조			
		목조(내구성)			25년
		목조(일반)			
구 입	신 축	내화구조	2620만 엔		35년
		준내화구조			
		목조(내구성)			25년
			목조(일반)		
	중 고	중고주택	2320만 엔		25년
		중고맨션			
중고플러스주택		2620만 엔		35년	
중고플러스맨션					

## 다. 농림어업, 중소기업, 자영업에 대한 지원

### 1) 주식회사 일본정책금융공고, 오키나와진흥개발금융공고에 의한 자금대출

주식회사 일본정책금융공고, 오키나와진흥개발금융공고에서는 농림어업자에 대한 각종 자금 대출을 실시하고 있다. 주된 대출 항목은 다음과 같다.

- 농림어업 세이프티넷자금: 재해에 의해 피해를 입은 농림어업 재건에 필요한 자금을 융자
- 농림어업시설자금: 재해에 의해 피해를 입은 농림어업시설의 복구를 위한 자금을 융자
- 농업기반정비자금: 농지 및 목축지 또는 기타 보전 및 이용에 필요한 시설의 복구를 위한 자금을 융자
- 임업기반정비자금: 산림, 임산도로 등의 복구에 필요한 자금을 융자
- 어업기반정비자금: 어항, 어장시설의 복구에 필요한 자금을 융자

### 2) 소규모사업자경영개선자금

소규모사업자경영개선자금제도는 상공회의소, 상공회, 광역자치단체의 상공회연합회가 실시하는 경영지도를 받는 소규모사업자에 대해서 일본정부금융공고가 무담보, 무보증인, 저금리로 실시하는 융자제도이다. 대출한도액은 2천만 엔으로, 대출금리는 2017년 11월1일 현재 1.11%로 설정되어 있다.<sup>40)</sup>

### 3) 생활위생개선대출

생활위생개선대출제도는 생활위생동업조합 및 조합이 설립되지 않은, 광역자치단체 생활위생영업지도센터가 실시하는 경영지도를 받은 생활위생관계 영업자에 대해서 일

---

40) 여기에서 소규모사업자: 상시 사용하는 종업원이 20명 이하인 법인 및 개인사업주를 말한다.

본정책금융공고가 무담보, 무보증인, 저금리의 용자를 제공하는 제도이다. 대출한도액은 2천만 엔으로, 대출금리는 2017년11월1일 현재 1.11%로 설정되어 있다.

#### 4) 재해복구대출

재해복구대출은 재해에 의해 피해를 입은 중소기업 및 소규모사업자 등에 대해서 사업소 재건을 위한 자금을 융자하는 제도이다. 재해복구자금대출은 주식회사 일본정책금융공고, 주식회사 상공조합중앙금고에서 접수업무를 담당하고 있다. 각 사업별 대출한도액은 다음과 같다.

##### ○ 주식회사 일본정책금융공고의 국민생활사업의 대출한도액

- 대출한도액: 각 대출제도별 대출한도액에 재해 1건당 3천만 엔을 추가한 금액
- 상환기간: 10년 이내 (2년 이내는 거치 가능)

##### ○ 주식회사 일본정책금융공고의 중소기업사업, 주식회사 상공조합중앙금고의 대출한도액

- 대출한도액: 특별기준에서 1억 5천만 엔 이내
- 상환기간: 15년 이내 (2년 이내는 거치 가능)

한편, 대규모 재해에 의해 피해를 입은 사업용시설을 중소기업자가 공동으로 복구작업을 실시하는 경우, 광역자치단체와 독립행정법인중소기업기반정비기구가 필요한 자금의 일부에 대해 대출을 실시하고 있다.

##### ○ 대출비율:90% 이내

##### ○ 상환기간:20년 이내

##### ○ 대출이자: 무이자

### 5) 세이프티넷 보증

세이프티넷 보증은 재해피해뿐만 아니라 경제환경의 급격한 변화에 의해 기업경영이 어려워진 중소기업 사업자가 금융기관으로부터 경영 안정에 필요한 자금을 대출할 경우, 신용보증협회가 일반보증과는 별도의 기준으로 보증하는 제도이다. 융자액의 전액을 보증하며, 보증료율은 대략 0.7%~1.9% 정도이다. 무담보 8천만 엔, 최대 2억 8천만 엔까지 일반보증과는 별도 기준에 의해 이용이 가능하다.

### 6) 직장적응훈련비의 지급

직장적응훈련을 실시하는 사업주에 대해서 훈련비를 지급하고, 훈련생에 대해서는 훈련수당을 지급하고 있다. 사업주는 훈련비로서 직장적응훈련생 1인당 월 24,000엔(중도장애자의 경우 25,000엔)이 지급된다. 단기적응훈련의 경우에는 1일 960엔이 지급된다<sup>41)</sup>.

## 5. 재해자생활재건지원법 관련조사보고서에 의한 만족도

일본정부는 지원제도의 시행 실태 등을 파악하기 위해, 2016년 4월부터 2017년 3월 사이에 발생한 재해에 대해, 재해자생활재건지원금의 지급을 받은 가구 및 지원금의 지급을 받은 가구가 거주하고 있는 지방공공단체(1도 5현, 46개 시정촌)에 대한 조사를 실시하였다. 조사대상인 재해명 및 대상 가구수는 부표 9와 같다.

---

41) 훈련기간은 6개월 이내 (중소기업 및 중도장애인과 관련된 훈련 등 1년)로, 단기 직장적응훈련의 경우에는 2주간(중도장애인의 경우에는 4주간)이다.

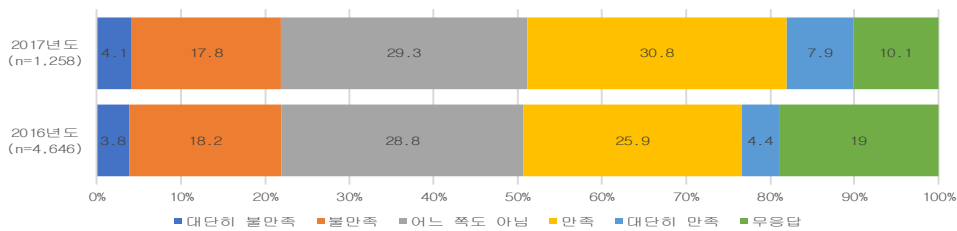
## 〈부표 9〉 조사대상인 재해명 및 대상 가구수 등

재해명	대상 가구수	유효응답 가구수
2016년 구마모토지진	1,850	916
2016년 태풍제10호에 의한 재해	500	262
2016년 돗토리현 중부지진	51	27
2016년 12월22일에 발생한 강풍에 의한 재해	97	53
합계	2,499	1,258

자료: 内閣府 (2018) 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

지원제도 전반에 대한 평가는 만족함이 38.7%(만족 30.8%와 대단히 만족 7.9%의 합계)로 불만족이라고 응답한 비율 21.9%(불만족 17.8%와 대단히 불만족 4.1%)보다 크게 높게 나타났다. 또한 2016년도 조사에 비해 2017년도 조사의 만족도가 높은 것으로 조사되었다.

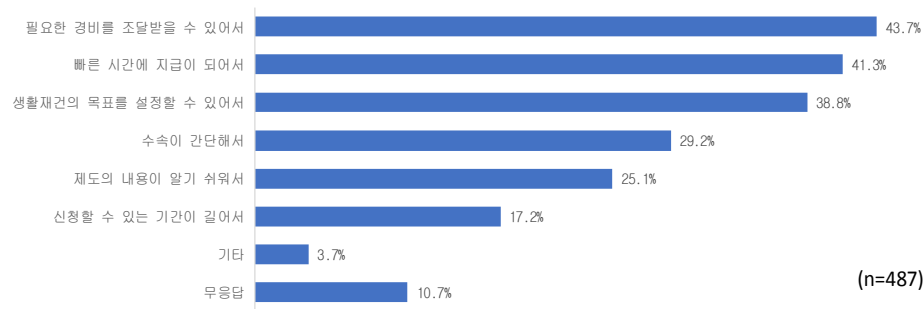
## [부그림 2] 재해자생활지원제도 전반에 대한 평가



자료: 内閣府 (2018) 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

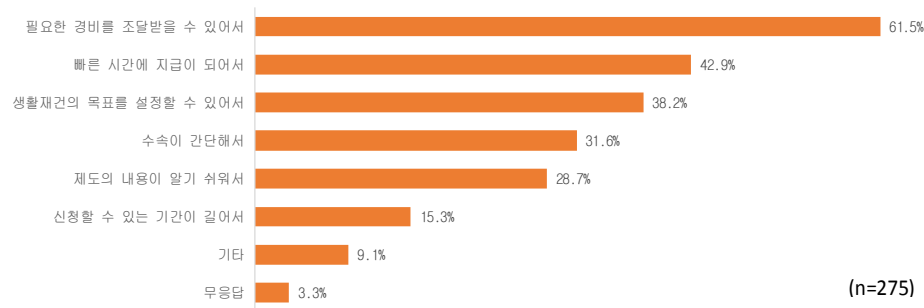
재해자생활지원제도에 만족 및 대단히 만족한다고 응답한 자들이 제도에 만족한 이유로는 「필요한 경비를 조달받을 수 있어서」가 43.7%로 가장 높았고, 다음으로 「빠른 시간에 지급이 되어서」(41.3%), 「생활재건의 목표를 설정할 수 있어서」(38.8%), 「수속이 간단해서」(29.2%) 등의 순으로 나타났다. 한편 제도에 대해 대단히 불만 또는 불만이라고 응답한 자들이 제도에 불만족한 이유로는 「필요한 경비를 조달받을 수 없어서」(61.5%), 「제도의 내용이 알기 어려워서」(42.9%), 「수속이 복잡해서」(38.2%), 「빠른 시간에 지급이 되지 않아서」(31.6%) 등의 순으로 조사되었다.

[부그림 3] 제도에 대해 만족한 이유(복수응답)



자료: 内閣府 (2018) 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

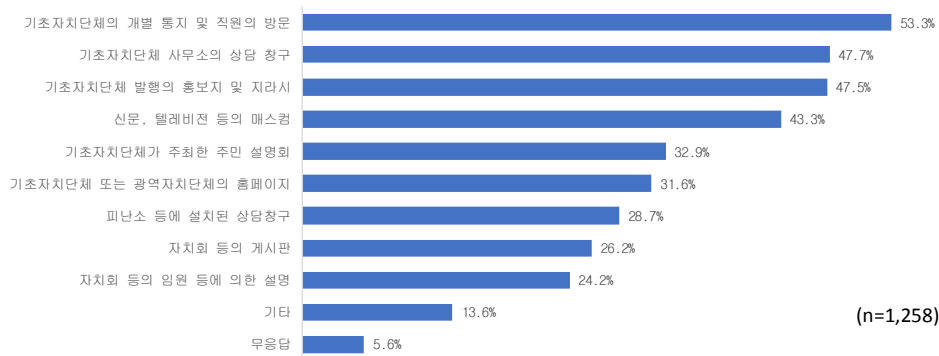
[부그림 4] 제도에 대해 불만족한 이유(복수응답)



자료: 内閣府 (2018) 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

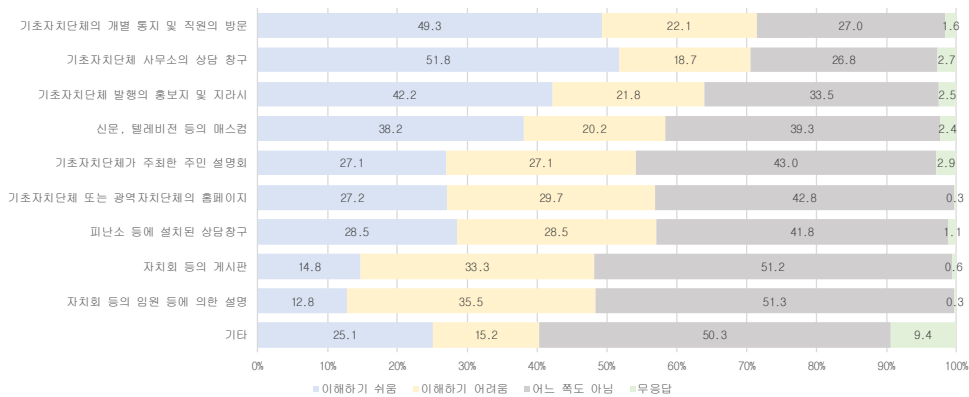
재해자생활재건지원제도를 알게 된 경로는 「기초자치단체의 개별 통지 및 직원 방문」이 53.3%로 가장 높았고, 다음으로 「기초자치단체 사무소의 상담 창구」(47.7%), 「기초자치단체 발행의 홍보지 및 선전지」(47.5%)가 높은 순위에 위치하였다. 제도에 대해 「이해하기 쉬움」이라고 응답한 비율은 「기초자치단체 사무소의 상담 창구」가 51.8%로 가장 높은 평가를 받았고, 다음으로 「기초자치단체의 개별 통지 및 직원 방문」(49.3%), 「기초자치단체 발행의 홍보지 및 선전지」(42.2%)의 순으로 나타났다. 한편, 「자치회 등의 임원에 의한 설명」(35.5%), 「자치회 등의 게시판」(33.3%), 「기초자치단체 또는 광역자치단체의 홈페이지」(29.7%)등은 상대적으로 「이해하기 어려움」의 비율이 높은 것으로 조사되었다.

[부그림 5] 재해자생활재건지원제도의 인지 경로(복수응답)



자료: 内閣府 (2018) 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

[부그림 6] 재해자생활재건지원제도의 인지 경로별 이해도에 대한 평가



자료: 内閣府 (2018) 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

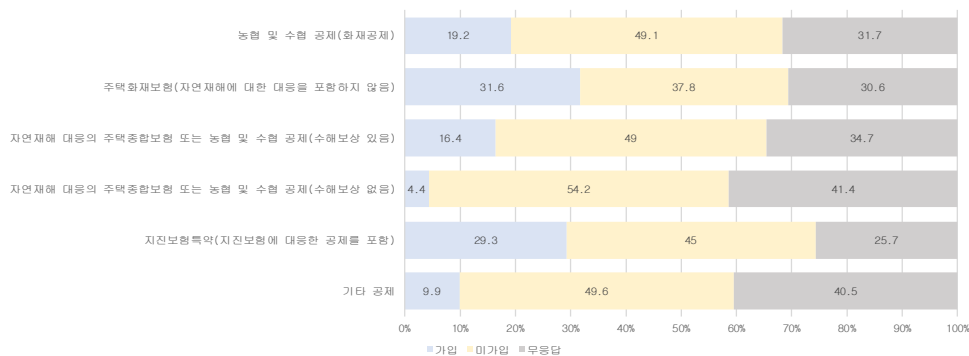
기초지원금의 용도에 대한 조사에서는 「가전제품의 구입 및 수리」(44.2%), 「주택 건설 및 구입비」(37.8%), 「식료품, 일용잡화의 구입」(24.0%), 「냉난방기구의 구입 및 수리」(22.3%)가 높게 나타난 반면, 「월세 지불」(9.6%), 「자연재해에 의한 질병 또는 부상에 대한 의료비」(5.4%)의 비율은 상대적으로 낮게 나타났다.

기초지원금 전반에 대한 평가는 만족함이 46.1%(만족 36.6%와 대단히 만족 9.5%의 합계)로 불만족함의 비율 21.9%(불만족 13.8%와 대단히 불만족 3.2%)보다 크게 높게 나타났다. 한편 기초지원금 이외에 가산지원금을 지급받은 비율은 48.6%로 가산지원금을 지급받지 않고 향후에도 지급 받을 예정이 없는 비율 19.6%를 상회했다. 가산

지원금을 지급받지 않는 이유로는 「지급요건에 해당하지 않아서」가 70.7%로 가장 높았고, 그 외 이유로는 「고령 등으로 신청을 하기 위해 사무소를 방문하는 것이 곤란해서」(11.0%), 「신청 수속이 복잡해서」(8.1%), 「다른 지원 및 본인의 저축으로 대응할 수 있어서」(6.1%)가 있는 것으로 조사되었다.

가산지원금은 「주택 건설 및 구입비」(59.2%)에 가장 많이 사용되었으며, 다음으로는 「주택 관련 이외에 필요한 생활재건 경비」(40.0%), 「주택 보수비」(23.0%), 「일상생활에 필요한 경비」(22.8%), 「주택과 관련된 제 경비」(22.5%)의 순으로 많이 사용되었다. 재해에 대비한 손해보험 및 공제 가입 현황을 보면, 「주택화재보험(자연재해에 대한 대응을 포함하지 않은)」의 가입률이 31.6%로 가장 높았고, 다음으로 「지진보험특약(지진보험 대응의 공제를 포함)」이 상대적으로 높은 가입률을 보였지만, 모든 보험 및 공제에서 미가입자 비율이 가입자 비율을 크게 상회하였다.

[부그림 7] 재해에 대비한 손해보험 및 공제 가입 현황



자료: 内閣府 (2018) 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

## 6. 한국에의 시사점

한국에 비해 일본은 지진 등 자연재해가 많은 나라라고 할 수 있다. 이에 따라 일본 정부는 자연재해로부터 국토 및 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 1961년에 재해대책기본법을 제정한 이후 계속해서 관련법을 제정 또는 개정하고 있다. 일본의 재해대책은 정부를 중심으로 경제적인 지원부터 건강, 주거, 복구지원 등 다양한 분야에 걸쳐서 실시되고 있다.

또한 지역자치단체는 지역별로 방재위기관리실을 설치하여 재해의 사전예방과 복구를 총괄하고, 주민의 자주적인 방재활동을 지원하고 있는데, 그 대표적인 활동으로 방재지도(하azard 맵)를 작성하여 주민들에게 배포하고 있는 점을 들 수 있다. 방재지도란 자연재해에 의한 피해 경감 및 방재 대책에 사용할 목적으로 피해 예상구역과 피난장소, 피난경로, 피난시의 주의사항, 방재관련기관 등을 표시한 지도를 말한다<sup>42)</sup>. 방재 지도를 사용하면 홍수, 해일 등의 자연재해가 발생했을 경우의 위험정도를 미리 파악하여 피난장소로 이동할 수 있다. 방재지도는 홍수, 해일, 화산, 쓰나미 등 재해별로 작성되어 제공되고 있는데, 국토교통성의 자료<sup>43)</sup>에 의하면 2013년 3월말 시점에서 제공되고 있는 홍수관련 방재지도는 일본 전역에 1,274개에 이르고 있다.

그리고 일본정부는 2011년에 발생한 동일본대지진시에 피난장소와 피난소가 명확히 구분되지 않은 점이 피해를 확대시킨 원인이라고 분석하고 2013년에 재해대책기본법을 개정하여 각 지역자치단체장은 지정긴급피난장소 및 지정피난소를 구별하여 지정하고 그 내용을 주민들에게 공지하도록 의무화했다. 내각부의 조사에 의하면 2016년 10월 1일 현재 전국의 지정긴급피난장소는 83,452개(복수응답 포함)에 이르고 있다(부표 12).

〈부표 12〉 지정긴급피난장소의 지정상황

	홍수	토사재해	해일	지진	쓰나미	대규모 화재	내수범람	화산	합계
지정긴급피난장소	49,823	47,022	14,061	60,947	29,171	30,275	27,654	7,106	83,452
상정수용인원(만 명)	9,484	9,473	3,694	16,301	5,873	11,413	4,714	1,583	-

주: 복수응답을 포함하고 있음.

자료: 내각府 「平成29年版 防災白書」

한신·아와지 대지진이 발생한 1995년은 자원봉사 활동 원년이라고 불리고 있는데, 1995년 이후 자원봉사자의 활동은 체계화되어 재해복구에 많은 도움이 되고 있다. 일본정부는 개별적으로 자원봉사에 참가할 경우 발생하는 혼란을 방지하기 위해 지역별로 재해볼란티어센터를 설치하여 자원봉사를 신청하고 자원봉사에 참가하게 하고

42) 국토교통성이 작성한 방재지도도 같이 이용할 수 있다. 일본 전국의 방재지도는 다음 홈페이지에서 확인할 수 있다. <https://disaportal.gsi.go.jp/>

43) 国土交通省 「洪水ハザードマップ公表市町村一覧」

있다.한신·아와지 대지진의 복구작업에 참가한 자원봉사자는 137만 명에 이르렀고, 2011년에 발생한 동일본대지진에는 2018년 1월까지 약155만 명의 자원봉사자가 참가한 것으로 알려지고 있다. 또한 일본은 개인적인 기부가 활성화되지 않은 나라로 알려져 있지만 재해가 발생했을 경우에는 의연금 및 기부금이 건혀 피해지역에 전달되고 있다.

본문에서도 살펴본 바와 같이 일본정부로부터 지원되는 지원금이나 지원물자는 피해금액의 극히 일부라고 할 수 있지만 재해와 관련된 정부 지원에 대해 만족도는 불만족도를 상회하고 있다. 재해 상황과 피해를 보도하는 일본 매스컴의 보도를 볼 때마다 필자가 놀라는 점은 재해피해에 대해 정부를 포함한 남의 탓을 거의 하지 않는 점이다. 피할 수 없는 상황으로 받아들이며, 힘들지만 묵묵히 물을 퍼내고 흙을 치우는 모습이 너무나도 인상적이었다. 정부에서 작은 지원을 해주거나 자원봉사자가 어질러진 방을 같이 정리해 주면 미안해하며 고마워한다. 이러한 의식이 우리에게도 전달된다면 어떨까하는 녀두리를 해본다.

일본의 재해대책은 일본정부가 관련법 및 가이드라인을 제시하면, 지역자치단체가 지역 특성을 반영한 대책을 마련하고, 실제로 재해가 발생하면 정부, 지역자치단체, 시민단체, 자원봉사자들이 참가하여 재해지 및 재해자를 지원하는 시스템이라고 할 수 있다. 이러한 시스템이 유지되기 위해서는 우선 정부가 정확하고 국민이 신뢰할 수 있는 재해대책을 마련할 필요가 있으며, 재해가 발생할 경우에 계획대로 추진할 필요가 있을 것으로 사료된다. 훌륭한 정책임에도 불구하고 계획대로 추진되지 못하는 정책이 우리 주변에 무수히 존재함을 깨달을 필요가 있다. 본문에서 소개한 일본의 재해대책이 한국의 재해대책 보완 및 추진에 조금이나마 참고가 되기를 간절히 바라는 바이다.

## 참고문헌

国土交通省 国土交通政策研究所 「支援物資供給の手引き:全体概要編」

国土交通省 国土交通政策研究所 「支援物資供給の手引き:事前準備編」

国土交通省 国土交通政策研究所 「支援物資供給の手引き:支援物資業務編」

「災害関係業務事務処理マニュアル（自治体事務担当者用）」

「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会」

内閣府 「被災者生活再建支援制度の概要」

内閣府（2018） 「平成 29 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」

内閣府 「被災者生活再建支援制度の概要」 내각부 방재정보 페이지(<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/shiensya.html>)

## 부록 2. FGI 설문지

### Ⅰ 긴급지원제도에 쏟는 노력과 고충

1. 귀 지역에서 긴급복지지원제도가 활성화되어 있는 주요 요인에 대해 자유롭게 말씀해 주시기 바랍니다. 특히, **다른 지역과 차별화된 시책이나 노력**이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 지자체 장의 복지의식 등 정치적 요인, 민관협력체계·지자체 공무원의 노력 등 지자체 전달체계 요인, 지역 경제적 요인 등

2. 귀 지역에서 긴급한 지원을 요하는 가구나 개인을 발굴하기 위한 **특별한 발굴체계나 노력**이 존재한다면 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 민관협력체계 / 주기적 발굴 / 스티커, 팜플릿 / 언론 홍보 /129 연계 등

3. 긴급복지지원 운영에 있어 **특별히 어려움**이 있다면 무엇인지 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 인력과 시간 부족, 확인조사상의 어려움, 서류구비, 과도한 민원, 사후 감사 등  
기타

## ② 긴급지원 선정 적절성(위기 사유와 사후 적정성심사 기준)

4. 긴급복지지원 제도의 긴급 사유에 추가되어야 하거나, 제외되어야 한다고 생각되는 사항이 있으면 말씀해 주시기 바랍니다.

### ○ 현재 위기 사유

1. 주소득자(主所得者)가 사망, 기출, 행방불명, 구급시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
4. 가정폭력 또는 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
5. 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란한 경우
6. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우
7. 그 밖에 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 경우로서
  - ① 주소득자와 이혼한 때
  - ② 단전된 때
  - ③ 주소득자 또는 부소득자의 휴·폐업·사업장의 화재 등 실질적인 영업곤란으로 생계가 곤란한 경우
  - ④ 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 생계가 곤란한 경우
  - ⑤ 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우
  - ⑥ 가족으로부터 방임(放任)·유기(遺棄) 또는 생계곤란 등으로 노숙을 하는 경우

5. 위기 사유 관련 지자체 조례가 따로 구비되어 있습니까? 제도 개선을 통해 중앙정부의 위기사유로 흡수될 여지가 있을까요?

6. 긴급복지지원 관련해서 지방 사회보장심의위원회(혹은 긴급지원심의위원회)가 얼마나 자주 열립니까? 얼마나 많은 사례들이 여기에서 논의되고 결정됩니까? 많이 다루어지는 사례들의 공통점이 무엇입니까?

7. 긴급복지지원제도의 소득기준(기준중위소득 75%)과 재산기준(대도시 13,500만원 이하, 중소도시 8,500만원 이하, 농어촌 7,250만원 이하), 금융재산기준(500만원, 단 주거지원은 700만원 이하)이 적절하다고 생각하십니까? 너무 낮거나 너무 높다고 생각하신다면 그 이유는 무엇이며, 어느 정도 수준이 적절하다고 생각하십니까?

### ③ 긴급지원 급여 적정성

8. 긴급복지지원 급여의 종류, 수준, 지원 기간, 지원횟수 등에서 개선되어야 할 것이 있다면 무엇을 어떻게 개선하면 좋겠다고 생각하시는지 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 2018년 기준 긴급지원 내용 및 기간

종 류		지원내용		지원금액	최대횟수
금전 · 현물 지원	위 기 상 황 주 급 여 <sup>1)</sup>	생계	○ 식료품비, 의복비 등 1개월 생계유지비	1,170.4천원 (4인기준)	6회
		의료	○ 각종 검사, 치료 등 의료서비스 지원 - 300만원 이내(본인부담금 및 비급여 항목)	300만원 이내	2회
		주거	○ 국가·지자체 소유 임시거소 제공 또는 타인 소유의 임시거소 제공 - 제공자에게 거소사용 비용 지원	643.2천원 이내 (대도시, 4인기준)	12회
		복지 시설 이용	○ 사회복지시설 입소 또는 이용서비스 제공 - 시설운영자에게 입소 또는 이용비용 지급	1,450.5천원 이내 (4인기준)	6회
	부가 급여 <sup>2)</sup>	교육	○ 초·중·고등학생 중 수업료 등이 필요하다고 인정되 는 사람에게 학비 지원	- 초 221.6천원, - 중 352.7천원, - 고 432.2천원 및 수업료·입학금	2회 (4회) <sup>3)</sup>
		그밖의 지원	○ 위기사유 발생으로 생계유지가 곤란한 자에게 지원 - 동절기(10월~3월) 연료비 : 96천원 / 월 - 해산비(60만원)·장제비(75만원)·전기요금(50만원이내) : 각 1회		1회 (연료비 6회)
민간기관·단체 연계지원 등		○ 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간의 긴급지원프로그램으로 연 계 ○ 상담 등 기타 지원	횟수제한 없음		

주 1) 위기상황이 복합(複合)으로 나타난 경우 주급여 종류별 복합지원 가능

2) 부가급여는 주급여 지원가구를 대상으로 해당사항 있을 경우 추가적으로 지원

3) 주거지원(최대 12월) 대상의 교육지원 횟수를 최대 4회 범위에서 지원

자료: 보건복지부(2018) 2018년 긴급지원사업안내. p.5.

9. 동일 위기사유에 대한 2년 내 재지원 금지 원칙은 적절한 원칙이라고 생각하십니까? 잘 지켜지고 있습니까?(편법 등이 존재하는지 등)

10. 차츰 비중이 줄어들고 있기는 하지만, 의료지원 수급자의 비중이 높은 것이 긴급지원제도의 큰 문제점이라고 보십니까? 만약 그렇다고 생각하신다면, 왜 그러하며 이를 개선하기 위한 방안이 무엇이라고 생각하십니까? 문제될 것이 없다고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?

11. 의료지원 시 전문적 판단을 요하는 어려움에 부딪힌 적이 종종 있습니까? 이러한 경우 어떻게 해결하고 계십니까? 의료지원 부문의 전문성으로 인해, 공급자(병원)나 수요자(수급자)의 오남용이나 부정수급의 사례가 존재한다고 보십니까?
12. 정보 부족 등으로 사후에 긴급지원을 신청한 사례가 존재하였습니까? 혹은 잠재적으로 이러한 경우가 존재한다고 보십니까?. 이 경우 긴급지원을 제공하는 것이 타당하다고 보십니까?  
(예. 퇴원 후, 혹은 환자 사망 후 긴급의료지원을 신청한 경우)
13. 2015년 전후로 긴급복지지원 건수와 예산이 급등한 것으로 나타났습니다. 귀 지역의 경우도 마찬가지입니까? 그러하다면 그 주요 원인은 어디에 있다고 생각하십니까? 향후 이러한 추세가 반전, 유지, 증폭되리라고 예상하십니까? 그렇게 예상하시는 이유는 무엇입니까?

○ 연도별 긴급복지 지원 현황

(단위: 건)

구분	계	생계지원	의료지원	주거지원	교육지원	그 밖의 지원
2010	45,278	6,948	35,617	342	724	1,547
2011	42,507	5,672	33,908	489	592	1,396
2012	38,855	9,913	24,884	<b>1,115</b>	566	2,377
2013	83,187	<b>41,550</b>	27,055	<b>2,803</b>	786	<b>10,993</b>
2014	107,286	<b>59,749</b>	23,396	<b>5,797</b>	720	<b>17,624</b>
2015	251,327	<b>155,871</b>	33,285	<b>12,536</b>	<b>2,913</b>	<b>46,722</b>
2016	222,981	<b>126,257</b>	33,649	<b>10,143</b>	<b>1,130</b>	<b>51,803</b>

주: '그 밖의 지원'은 시설 이용, 연료비, 해산·장제비, 전기요금 지원 등임.

자료: (2010~2013년) 보건복지부(2016) 2015년 보건복지백서, p.125.; (2014~2016년) 보건복지부(2017) 2016년 보건복지백서, p.112.

4 긴급지원의 재정과 행정

14. **확인조사와 반환절차**가 잘 이루어지고 있습니까? 확인조사와 반환절차상의 가장 큰 문제라고 여겨지는 부분은 무엇입니까? 특히 반환과정에서 강한 거부나 환수 어려움이 존재합니까? 만약 어려움이 있다면 어떻게 개선하는 것이 좋다고 생각하십니까?
15. 긴급복지지원 예산의 제약으로 인해 지원이 필요함에도 불구하고 지원하지 못하는 경우가 발생한 적이 있는지요? 이 경우 어떻게 처리하셨습니까?
16. 긴급복지지원 수급자, 특히 **긴급생계지원이나 주거지원을 받는 가구들 중 기초보장 수급자로 이관된 가구의 비율**이 대략 얼마나 됩니까? 주로 어떠한 이유로 수급자가 되지 못합니까?
17. 귀 지역의 경우 **민관협력을 통한 타지원 연계**는 어떻게 이루어지고 있습니까? 관련하여 좀 더 개선되어야 할 부분이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.
18. 집중적 긴급지원 사례관리를 위한 전담 인력 전문성 강화 방안으로 **긴급지원담당공무원의 총 복지업무 담당 기간 및 긴급복지업무 담당기간 기준을 지정하려는 제안**이 있습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까?
19. 기타 **현행 긴급복지지원제도의 문제점과 개선 방안 및 건의 사항**에 대해 자유롭게 말씀해 주시기 바랍니다.

## 5 긴급지원과 타 제도와의 관계 설정

20. 긴급의료지원과 재난적 의료비 지원은 어떠한 기준으로 어떤 사업을 우선 연계하고 계십니까?

- 재난적 의료비 지원은 의료비 본인부담금의 약 50%를 지원하고 있는데, 재난적 의료비 지원 적용을 받고도 과도한 본인부담 의료비가 발생하였을 경우, 긴급의료지원을 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

21. (경주, 포항지역) 안타깝게도 귀 지역에서 얼마 전 사회적으로 충격을 안겨준 재해가 발생하였습니다. 귀 지역에서 해당 사고(재해) 발생시 **긴급지원제도는 얼마나 도움이 되었다고 생각하십니까?**

- 자연재해나 재난이 발생하였을 경우 「재해구호법」 시행규칙 제2조(의료서비스의 제공), 4조(구호의 실시), 제5조(응급구호의 실시)에는 재해가 발생하였을 경우 긴급을 요하는 경우 ‘신속히’, ‘지체없이’ 의료서비스나 생필품 지원이 제공되어야 한다고 명시하고 있습니다. 이 조항과 긴급지원과는 상당히 중복되는 것으로 보입니다. **실제 재난 발생 시 이 두 제도(긴급지원과 재난구조)의 역할이 어떻게 조정되었습니까.** 귀하의 의견으로는 어떻게 정립되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

## 6 사례 소개

### □ 주요 사례 소개

- 수범사례(신속하고 적절한 지원을 통해 위기를 벗어난 사례)
- 문제 사례(지원이 필요한데도 제도의 허점으로 지원하지 못했었던가, 그 반대  
도덕적 해이를 유발한 사례 등)

**〈오랜 시간 토론에 참석해 주셔서 진심으로 감사합니다〉**