정책보고서 2009-

2009 민생안정대책 추진상황평가

이태진 김미곤 김태완
김진우 정원오 유진영

보건복지가족부
한국보건사회연구원

정책보고서 2009-

2009 민생안정대책 추진상황평가

발 행 일 2009년 12월
저 자 이 태 진 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처
가 격 원

ⓒ 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-490-2 93510

머리말

우리나라는 1997년 외환위기 이후 2009년 전 세계적인 경제위기를 맞아 또 한 번의 홍역을 치루게 되었다. 과거 경제위기를 경험한 우리는 과거 위기대응과정에서 구축된 기초생활보장제도와 고용보험의 확대 등 빈곤 및 실업에 대한 정부차원의 기본적 사회안전망 구축이 구축되어 있으나 우리의 사회안전망은 절대빈곤층을 대상으로 구축되어 있어 중산층으로부터 절대빈곤층으로의 전락을 예방할 수 있기에는 미흡한 상황이다. 이에 정부는 이번 경제위기 선제적 대응의 총력체제를 구축해나가기 위해 비상경제정부체제로 대응하였다. 부처합동으로 '위기가구 보호를 위한 민생안정 통합지원체계 구축방안'을 마련하였으며 금융위기 여파로 최악의 상황에 직면하게 된 서민, 자영업자, 중소기업 등 취약부문에 대한 긴급지원과 일자리 대책이 핵심 사안이었다. 특히 추경예산을 결정하여 소득이 감소하여 생계에 위협을 받는 위기가구에 대해 6개월 간 생계비를 지원하는 한시보호제도를 도입하고 재산을 담보로 하는 생계비 융자지원 사업 등의 신규 추진과 기초생활보호대상자 및 긴급 복지대상자를 확대하는 등의 선제적 대응책을 마련하였다.

경제위기의 파급효과가 당초 예상했던 것보다는 심각한 수준까지 도달하지 않은 것은 예상보다 빠른 경기회복, 중앙정부의 신속한 대책마련과 함께 지자체의 노력이 상당히 작용을 한 것으로 판단된다. 한시적인 제도의 종료를 얼마 앞두고 있는 시점에서 그동안 민생안정대책을 구축하고 추진한 경과를 다시 한 번 되돌아보며 혹 빠뜨린 부분과 부족한 부분은 없었는지를 되짚어보고, 결과를 평가함으로써 차후 언제 또 닥칠지 모르는 위기상황을 대비하는 자세가 필요하다.

이에 본 연구는 비상경제정부체제에서 사회안전망 사각지대에 놓인 취약계층의 생계를 맞춤형으로 지원하기위한 주요 민생안정대책에 대하여 경제위기대응책의 제도설계부터 집행과정 및 실적 등을 체계적으로 검토하여 문제점 및 개선방안을 제안하였다. 한시적인 제도들은 종료되지만 본 연구의 결과가 기존제도를 보완하고, 차후 신설되는 제도들을 설계하는데 좋은 참고자료가 되었으면 한다.

본 연구는 이태진 기초보장평가센터장의 책임 하에 김미곤 연구위원, 김태완 부연구위원, 덕성여자대학교 김진우 교수, 성공회대학교 정원오 교수, 그리고 유진영 선임연구원의 참여로 수행되었다. 연구진은 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 신영석 연구위원과 여유진 부연구위원께 감사의 뜻을 표한다.

끝으로 본 연구결과는 연구진의 개별적 연구 활동의 결과이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2009년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

목 차

Contents

요약 ····· 1

제1장 서론 ····· 5
제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 5
제2절 연구내용 ····· 6
제3절 연구방법 ····· 7
제2장 민생안정대책 배경 및 개요 ····· 11
제1절 민생안정대책 배경 ····· 11
제2절 민생안정대책 개요 ····· 17
제3장 민생안정대책 추진경과 ····· 45
제4장 민생안정대책 평가 ····· 63
제1절 민생안정대책 평가방향 및 내용 ····· 63
제2절 민생안정대책 평가 ····· 64
제5장 결론 및 정책제안 ····· 115

참고문헌 ····· 126
부록 2009년 추경 민생안정대책 평가] 실무자 의견 조사표 ····· 129

표 목차

<표 2-1>추경반영 저소득층 생계지원 예산 ····· 19
<표 2-2>위기상황으로 인정하는 사유(보건복지가족부고시 개정) ·· 22
<표 2-3>생계지원 지원기준 및 재산액의 합계액 신·구조문 대비표 ····· 28
<표 2-4>한시 생계보호의 가구규모별 급여 수준 ····· 32
<표 2-5>가구원수별 융자한도 및 지급개월수 ····· 35
<표 2-6>2009년 가구별 최저생계비 ····· 39
<표 2-7>최저생계비 및 현금급여기준('09년 기준) ····· 40
<표 3-1>민생안정대책 일자별 추진내용 ····· 56
<표 4-1>2009년 긴급지원 집행현황 및 전망 ····· 64
<표 4-2>대상자 선정절차 기준 보완대책 대안 ····· 65
<표 4-3>긴급교육지원 지원금액 ····· 69
<표 4-4>긴급지원, SOS 위기가정(서울), 무한돌봄(경기)사업 비교 ····· 73
<표 4-5>월별 긴급복지지원 지원 건수 및 집행 금액 추이 ····· 76
<표 4-6>긴급복지지원 지원 내역 현황 ····· 76
<표 4-7>한시생계보호 월별 추진 실적 ····· 79
<표 4-8>한시생계보호 지원가구의 연령대별 분포 ····· 80
<표 4-9>한시생계보호 지원가구의 성별 분포 ····· 81
<표 4-10>한시생계보호 지원가구의 가구규모별 분포 ····· 82
<표 4-11>한시생계보호 지원가구의 지역별 분포 ····· 82
<표 4-12>한시생계보호 지원가구의 근로능력유형 분포 ····· 83
<표 4-13>한시생계보호 지원가구의 소득구간 분포 ····· 84
<표 4-14>한시생계보호 지원가구의 재산구간 분포 ····· 85
<표 4-15>지역별 소득 평균 ····· 87
<표 4-16>가구규모별 소득 평균 ····· 87

Contents

<표 4-17>지역별 재산평균 ····· 88
<표 4-18>가구규모별 재산평균 ····· 89
<표 4-19>지역별 소득인정액 평균 ····· 90
<표 4-20>최저생계비 대비 소득인정액 분포 ····· 90
<표 4-21>한시생계급여 지급액 ····· 92
<표 4-22>가구규모별 한시생계급여 평균 ····· 92
<표 4-23>재산담보부 운영실적 ····· 97
<표 4-24>시도별 재산담보부 신청 및 융자실적 ····· 99
<표 4-25>지역별 재산담보부 신청 및 융자 실적 ····· 100
<표 4-26>재산담보부제도 신청 및 융자대상가구 실태 ····· 100
<표 4-27>재산담보부제도 융자가구 소득, 자산 및 부채 수준 ···· 101
<표 4-28>중점관리대상자 조사현황 ····· 109
<표 4-29>2009년 빈곤율 시뮬레이션 결과 ····· 111
<표 5-1>한시생계보호 종료 후 연계 가능 규모 ····· 118
<표 5-2>2010년 지자체 주요 자체사업 계획 ····· 119

그림 목차

[그림 2-1] OECD의 2009년 세계 경제성장 전망 ····· 12
[그림 2-2] 2009년 한국경제 전망 ····· 13
[그림 2-3] 기업 경기전망(BSI) ····· 13
[그림 2-4] 소득계층별 생활형편 전망(CSI) ····· 14
[그림 2-5] 경제위기 이후 경제성장률, 실업률, 빈곤율 추이 ····· 15
[그림 2-6] 지니계수(도시근로자기준, 연간) ····· 15
[그림 2-7] 소득 분위별 경상소득 증감률 추이(%) ····· 16
[그림 2-8] 재산담보부 생계비 융자 지원 추진체계 ····· 36
[그림 3-1] 지자체 민생안정지원 체계도 ····· 48
[그림 4-1] 한시생계보호 지원가구 구성현황 ····· 80
[그림 4-2] 월별 기초생활 수급자 추이 ····· 108
[그림 4-3] 신규 기초수급자 추이 ····· 109
[그림 4-4] 보장중지자 추이 ····· 110

요 약

□ 최근 경제위기로 인해 사회안전망에서 벗어나 위기상황에 처할 위험이 높은 자들이 급증할 것에 대비하여 정부에서는 추경예산의 확보를 통해 민생안정대책을 대책을 세우고 기존제도와 더불어 2009년 한시적인 제도를 시행함.

□ 임시적·응급적 조치가 긴급한 위기가구의 생계지원에 일정 정도 기여한 것이 사실이나 경제위기의 단기적 충격 여파가 예상보다 크지 않았고, 제도의 조건이 여전히 까다로울 뿐만 아니라 한시적으로 운영되었기 때문에 큰 성과를 기대하기는 어려움.

○ 그러나 대상자가 국가 및 지방자치단체의 관심의 사각지대에 방치된 것이 아니라 국가 또는 지방자치단체의 다양한 지원프로그램의 영향으로 판단되므로 심각한 프로그램 수행의 실패라고 규정할 수는 없음.

□ 긴급지원제도의 아쉬운 점은 지원의 시의성과 대상표적성이라는 제도의 이중적 성격을 조화시키는데 국가와 지방자치단체간의 긴밀한 협조가 부족했다는 것임.

○ 향후 보건복지가족부가 중앙정부로서 긴급지원제도의 면모를 갖추기 위해서는 국가시행, 지방자치단체 자체시행 제도의 포섭범위, 이용자 만족도, 실제 위기사례 및 긴급지원에 따른 정책집행과정에 대한 면밀한 자체 평가 필요.

○ 위기상황에 빠진 자를 제때에 발굴하는 것이 제일 중요함. 긴급지원과 관련한 발굴체계에 대한 개선방안을 모색과 정책적 변화를 위한 노력이 부족함.

□ 한시생계보호사업은 한시적 제도이므로, 어떻게 무난하게 무리없이 프로그램을 종료할 것이냐가 중요한 사안임.

○ 경제침체가 상당부분 호전되어 사업종료에 따른 강한 민원은 없을 것으로 예상되지만, 추가적이고 보완적인 대응책이 지역에 따라 추진되어야 할 것이며 추후 모니터링이 필요함.

□ 재산담보부 생계비 융자사업도 2009년 하반기인 6개월만 한정되어 있어 있다는 점에서 일시적인 위기대응제도이나 사업특성상 경제위기 영향정도와 상환여건능력 등을 고려하여 일정기간 관리가 요구될 수 있음. 본 제도는 실질적인 서민생활안정에 직접적인 효과를 얻기에는 어려움을 지니며, 본래 지원하기로 한 목표와 지원금액에 부족한 상태를 보이고 있어 비수급빈곤층을 지원하기 위해 제정된 제도의 역할 수행은 미진하였음.

○ 신청후 선정까지 시일이 걸리고, 취급기관이 제2금융기관으로 한정되었다는 점, 채무불이행 발생에 대한 대처가 미흡하였음.

○ 차후 동 제도를 다시 활용할 것을 대비하여 개선점을 정리하면 급여수준의 상향조정, 금여지급 기간의 연장, 융자금에 대한 채무불이행 사태에 대비할 수 있는 방안마련, 다른 복지제도와의 연계 강화, 일부 지자체 차원에서 운영하고 있는 재산담보부제도와의 중복 방지, 재산담보부 제도에 대한 전달체계 확충 및 인지 강화방안 마련 등을 들 수 있음.

□ 국민기초생활보장제도는 최후의 사회안전망으로서 기능하는만큼, 한편으로는 사각지대를 축소하는 방향으로 제도를 개선하고, 다른 한편으로는 타 제도와의 연계성을 강화하고 급여체계를 개선함으로써 빈곤덫에 빠지지 않도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음.

□ 경제위기 국면에서 어느 정도 벗어나면서 좀 더 체계적이고 안정적인 기초보장의 중장기 비전을 중심으로 제도를 개선·발전시켜나갈 필요가 있음.

01

KIHASA

서 론

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

□ 2008년 9월 세계를 뒤흔든 글로벌 금융위기는 사회위기로 전이되어 서민·취약계층의 일자리와 소득이 줄어드는 등 생계여건이 악화됨.

○ '09.1/4분기 경제성장률은 전년 동절기대비 4.3% 감소하고, '09.3월 취업자는 전년 동월대비 19.5만명 감소하였고 취업지수 감소는 하반기에도 지속될 것으로 전망됨.

– 절대빈곤율은 약 13~14%에 이르고, 지니계수의 경우 IMF 경제위기 때 높아진 이후 회복하지 못하고 있는 상태에서 더 악화될 가능성이 높을 것으로 전망됨.

□ 지난 외환위기를 경험한 우리는 과거 위기대응과정에서 구축된 기초생활보장제도와 고용보험의 확대 등 빈곤 및 실업에 대한 정부차원의 기본적 사회안전망 구축이 구축되어 있으나 우리의 사회안전망은 절대빈곤층을 대상으로 구축되어 있어 중산층으로부터 절대빈곤층으로의 전락을 예방할 수 있기에는 미흡한 상황임.

○ 체계적인 사회안전망 구축은 경기순환에 자동안정장치로서의 긍정적 역할을 수행함

□ 정부는 이번 경제위기 조기극복을 위한 총력체제를 구축해나가기 위해 비상경제정부체제로 대응하였음.

○ 보건복지가족부·기획재정부·교육과학기술부·노동부·국토해양부·국무총리실·중소기업청은 비상경제대책회의에서 부처합동으로 '위기가구 보호를 위한 민생안정 통합지원체계 구축방안'을 추진함.

○ 금융위기 여파로 최악의 상황에 직면하게 된 서민, 자영업자, 중소기업 등 취약부문에 대한 긴급지원과 일자리 대책이 핵심 사안이었음.

○ 특히 추경예산을 결정하여 소득이 감소하여 생계에 위협을 받는 위기가구에 대해 6개월 간 생계비를 지원하는 한시보호제도를 도입하고 기초생활보호대상자 및 긴급 복지대상자를 확대하는 등 선제적 대응책을 마련하였음.

– 즉, 빈곤층 보호·강화를 위해 기존 사회안전망을 확대하고, 한시생계보호, 재산담보부 생계비 융자지원 사업을 도입하였음.

□ 본 연구는 비상경제정부체제에서 사회안전망 사각지대에 놓인 취약계층의 생계를 맞춤형으로 지원하기위한 주요 민생안정대책에 대하여 평가하고 이후의 과제를 제안하는 것이 목적임.

○ 경제위기대응책의 제도설계부터 집행과정 및 실적 등을 체계적으로 검토하여 문제점 및 개선방안을 모색하고자 함.

• 기존 제도의 확대 및 신규제도 추진의 시의성, 대상표적성, 한시성 등의 제도 설계 측면에서의 평가와 제도운영의 실태 및 집행 추진의 여건 등의 집행과정 측면에서의 평가와 성과평가를 수행하여 보완책을 마련함과 동시에 한시대책의 종료시 부작용을 완화할 수 있는 방안도 함께 살펴보고자 함.

제2절 연구내용

□ 민생안정대책 추진배경으로 국내외 여건을 분석하고 경제위기의 파급효과를 점검하여 서민층의 생계안정대책의 필요성을 살펴봄

○ 이어서 정부부처합동의 민생안정대책 내용을 살펴보고 그 중 생계안정을 위한 신규 대책과 기존 사회안전망 확대제도의 사업별 내용을

파악함

□ 민생안정대책의 시기별 대응내용으로 추진경과를 점검하고 제도별 수정 및 보완 내용도 검토함.

□ 민생안정대책의 평가에 앞서 평가지표와 내용를 제시하고 각각의 사업을 평가함.

– 대상설정, 선정기준, 지원수준, 전달체계, 성과 등으로 평가내용을 구성하고 추진현황 및 제도 운영실태를 중심으로 평가함. 이와함께 현장조사에서 수렴된 의견과 자문회의들의 논의내용을 반영함.

□ 평가결과를 토대로 제도 운영의 문제점을 진단하고 개선방안을 모색하고 한시대책이 종료 후에 우려되는 문제점을 고려하여 정책적 과제를 제시함

제3절 연구방법

□ 선행자료 및 통계자료 분석

– 민생안정대책 추진계획, 사업안내 등 기존 제도수립관련 자료 및 문헌 정리(보건복지가족부 내부자료 활용)

– 각 대책 집행실적, 지원 대상자 자료 분석(새올행정시스템에서 추출)

□ 자문단 구성 및 정책간담회 개최

– 관계 공무원, 전문가, 시민사회단체, 국회, 언론관계자 등을 대상으로 자문단을 구성, 정책간담회를 개최하여 개선방안에 대한 의견수렴 실시

□ 지자체 공무원 면접

– 추경 민생안정대책의 집행상 문제점과 개선방안에 대해 집행기관인 지자체 담당공무원 대상 현장실무자 면담 또는 면접·조사

• 대상지역은 주로 긴급복지지원 실적이 매우 낮거나 지방자치단체 차원에서 긴급복지지원제도와 유사한 성격의 자체사업을 실시하고 있는 곳을 중심으로 선정.

02

KIHASA

민생안정대책 배경 및 개요

제2장 민생안정대책 배경 및 개요

제1절 민생안정대책 배경

1. 글로벌 경제위기로 인한 국내외 여건

□ 글로벌 금융위기는 세계적인 저금리 기조로 인한 국제유동성 증가상황에서의 부동산 가격 급등 등 자산버블이 주요원인이며, 주요국들의 금융시스템에 대한 미흡한 감독 및 평가 체계에서 파생된 다양한 상품들의 양산에 기인한 것으로 볼 수 있음.

○ 내실에 기반하지 않은 자산버블은 결국 붕괴되고, 이와 연관된 많은 금융기관들이 파산하면서 글로벌 금융위기가 초래된 것임.

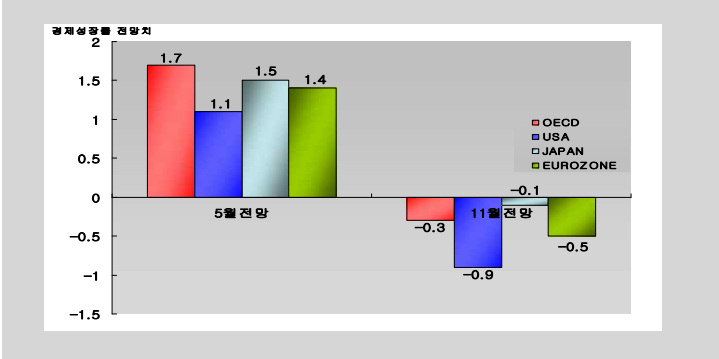
○ 우리나라는 국제 금융기관들이 자본 확충을 통해 자산건전성을 제고하기위해 국내에 투자한 증권을 매도해 자본을 회수하는 과정에서 주가가 폭락하고 외환시장이 불안정하면서 경제위기가 시작되었음.

□ 미국의 서브 프라임 모기지 사태로부터 시작된 글로벌 금융위기는 점차 실물부문으로까지 그 영향이 확대되고 있음.

○ OECD의 '09년도 경제성장률 전망치는 −0.3%이고, 미국 −0.9%, 일본 −0.1%, 그리고 유로존 −0.5%로 전망되고 있음(2008. 11월 현재).

– 우리나라의 최대 교역상대국인 중국 또한 경제성장률이 상당히 둔화될 것으로 전망됨[1].

〔그림 2-1〕 OECD의 2009년 세계 경제성장 전망



자료: 경제성장률 전망치 관련 신문자료 종합
한국보건사회연구원, 「경제위기에 따른 사회안전망 구축방안」 내부자료, 2008. 12.

□ 수출주도형 성장경제인 우리나라도 글로벌 금융위기의 확산으로 내년도 경제성장률이 금년보다 낮아진 3%대에 머물 것으로 전망됨[2][3].

○ 내년 상반기에는 물가상승에 따른 자산가치의 하락과 고용악화 등으로 민간소비가 크게 둔화되었다가 하반기에 들어서면서부터 다소 회복될 것으로 추정하고 있음[4].

○ 향후에도 중국경제의 향방과 세계경제와의 연계성 정도에 따라 우리나라 경제는 대외 여건의 영향을 크게 받을 것으로 보임.

---

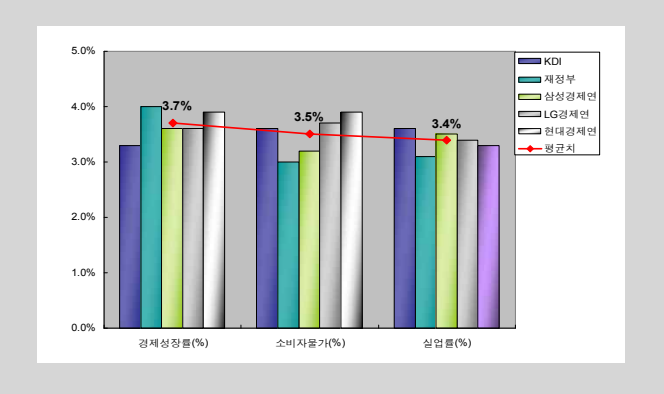
1) 2009년 중국 경제성장률 전망치를 살펴보면 다음과 같음 (11월 7일 현재)
8.5%, IMF 세계경제전망보고서 개정판, 11월 (기존 9.3%, 10월)
8%대, 피치(국제신용평가기관)
7.2%, 크레디스위스 (기존 8.8%)
7%대, 스탠다드차터드은행
7%대, 맥쿼리은행

2) 내년도 세계 경제성장률이 2.5% 전후에 머물고, 국제유가는 배럴당 70달러 내외, 그리고 올해와 유사한 수준의 실질실효환율 수준을 유지한다는 전제하에 얻어진 전망임.

3) 3%이하로 떨어질 것으로 추정하는 기관도 있음. 유진투자증권 2.3%(11월 19일), 무디스 2.2%, 스탠다드 차터스 은행 1.4%(11월 19일), 스위스 은행인 UBS는 10월 31일 1.1%의 전망치를 다시 -3%로 수정(11월 21일), IMF는 2.0%(11월 24일)로 추정함.

4) KDI의 경우 상반기 2.1%, 하반기 4.4%로 전망하고 있음.

〔그림 2-2〕 2009년 한국경제 전망

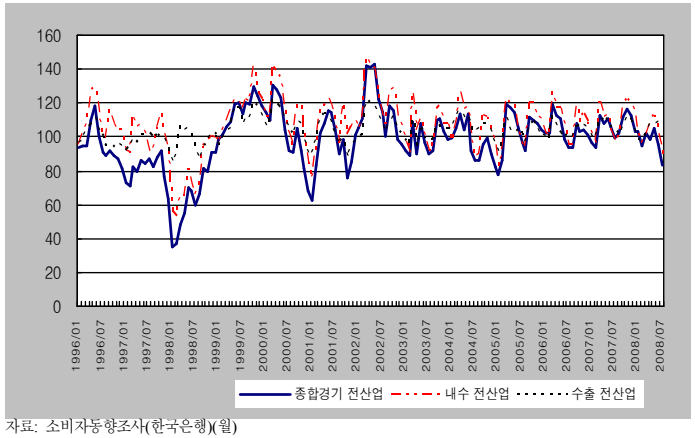


자료: 한국보건사회연구원, 「경제위기에 따른 사회안전망 구축방안」 내부자료, 2008. 12.

□ 기업의 경기전망(BSI)도 하강곡선을 그리고 있음.

○ 이러한 하강국면이 단기적인 경기순환과 해외발 악재로 인한 일시적 경기침체인지, 장기적인 경제위기의 전조인지를 현재 판단하기는 어려움.

〔그림 2-3〕 기업 경기전망(BSI)

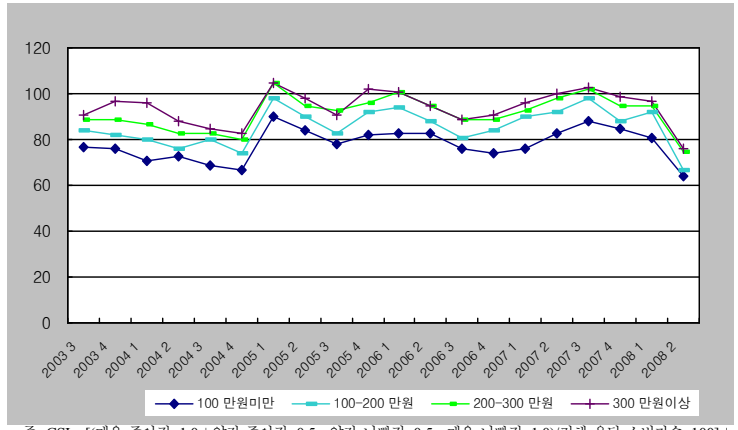


자료: 소비자동향조사(한국은행)(월)

□ 전반적인 경제 전망을 반영하듯 일반 소비자의 생활형편전망(CSI) 역시 2008년 2분기에 급속히 악화되었음.

○ 특히 소득 100만원 미만 소득집단은 향후 생활형편에 대해 매우 부정적으로 보고 있음.

〔그림 2-4〕 소득계층별 생활형편 전망(CSI)



주: CSI =[(매우 좋아짐×1.0+약간 좋아짐×0.5−약간 나빠짐×0.5−매우 나빠짐×1.0)/전체 응답 소비자수×100]+100

자료: 소비자동향조사(한국은행)(분기)

2. 국내 경기침체의 파급효과

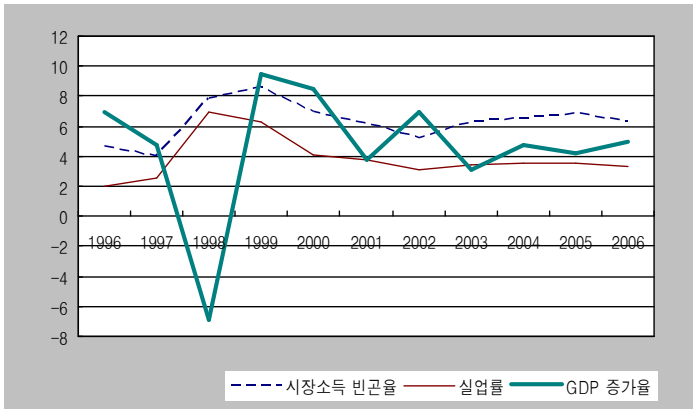
□ 경기침체는 실업률, 빈곤율을 증가시키고 지니계수 등의 분배지표를 악화시킬 것으로 전망됨.

○ 10년전 외환위기의 경험에 의하면, 경제위기는 실업률 및 빈곤율을 크게 증가시킬 것으로 전망됨(그림2-5 참조).

– 〔그림 2-5〕에 의하면, 경제위기는 곧바로 실업률 증가로 이어지고, 이에 후행하여 빈곤율 증가로 나타남.

※ '98년 경제성장률 최저(-6.9%)→'98년 실업률 정점(7.0%)→'99년 빈곤율 정점(8.6%)

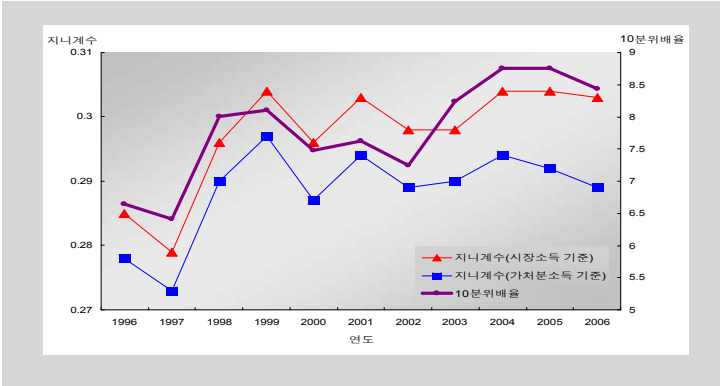
〔그림 2-5〕 경제위기 이후 경제성장률, 실업률, 빈곤율 추이



○ 한편, 경제위기는 분배상태를 악화시킬 것으로 추정됨.

– 대표적인 분배지표인 지니계수의 경우 IMF 경제위기 때 높아진 이후 회복하지 못하고 있고, 10분위 분배율 또한 IMF 경제위기 때 높아진 이후 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

〔그림 2-6〕 지니계수(도시근로자기준, 연간)



자료: 통계청, 가계조사, 각년도.

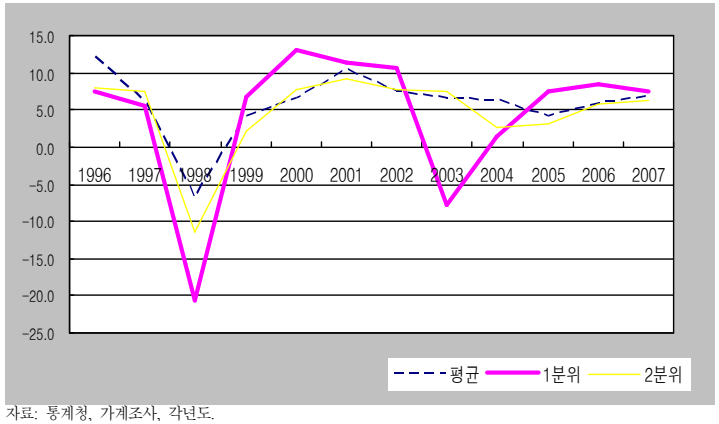
□ 경기침체로 중산층이 엷어지고, 저소득층·아동·노인·장애인·한부모

가정 등 취약계층의 삶의 질이 떨어지고, 자살·이혼·아동 유기·가출·범죄 등 각종 사회병리현상들이 야기될 것으로 전망됨.

○ 외환위기 때인 1998년 소득감소율의 경우 1분위(-20.5%) > 2분위(-11.4%) > 평균소득(-6.7%)

○ 실업률 및 빈곤율이 증가하면 자살, 가족해체, 생계형 범죄의 증가 등의 사회병리현상이 초래됨.

〔그림 2-7〕 소득 분위별 경상소득 증감률 추이(%)



자료: 통계청, 가계조사, 각년도.

□ 우리나라는 외형적으로 사회안전망 체계가 구축되어있으나 위기대응체계로는 미흡한 실정임.

○ 4대 사회보험과 국민기초생활보장제도, 긴급복지제도인 공공부조 등 제도적 틀은 갖추어져 있으나 자격기준의 엄격함, 급여의 불충분함에 의해 위험이 발생하면 빈곤층으로 추락하거나 빈곤으로부터 벗어나기 어려운 현실임.

○ 한편 최근 사회복지서비스의 확대 등 다양한 정책이 시행되고 있음에도 불구하고 사각지대 존재, 중복 지원, 예산 낭비 등과 같은 문제점들이 지적되고 복지체감도도 낮은 실정임.

제2절 민생안정대책 개요

1. 저소득층 생계지원대책 개요[5)]

□ 금년 초 경기침체로 서민·취약계층의 고용과 소득이 줄어드는 등 생계여건이 크게 악화됨에 따라 경제위기에 대비 생계곤란 가구를 신속하고 선제적으로 지원할 수 있는 대책 마련의 필요성이 대두됨

○ 총리실 국무총리실장(주재), 사회안전망 개선 TF 3차 회의(1.14)

○ 총리실 국무차장(주재), 고용 및 사회안전망 대책 TF 5차 회의(2.12)

□ 민생안정대책은 빈곤·취약계층의 생계를 긴급지원하고, 경제위기가구에 대한 사회적 보호를 강화하는데 중점을 둠.

○ 기초생활, 긴급지원 등 기존 제도의 지원대상을 확대하고, 대상자 특성을 고려, 한시생계보호, 재산담보부 생계비 융자지원 등 신규제도를 한시적으로 도입하기로 함.

□ 저소득층 생계지원을 위하여 추경을 통해 저소득 빈곤층 260만명(120만 가구)에게 총 5.4조원 수준(융자·보증액 3조원 포함시 8.4조원)을 추가로 지원함.

□ 추경에 포함된 저소득층 생계지원대책

○ 기존의 저소득층 생계지원 제도를 확충하여 자립이 어려운 저소득층 20만명(10만 가구)에게 6,500억원 추가 지원

– 기초생활보장 급여는 저소득층의 실질소득 감소 등을 감안하여 12만명(7만 가구)을 추가하면서 3,000억원의 예산을 증액

– 휴폐업·실직 등으로 일시적으로 빈곤층으로 전락한 계층을 지원하는 긴급복지 대상인원을 8만명(3만 가구) 늘리고 1,600억원을 추가 증액

5) 민생안정대책 개요는 기획재정부, 「민생안정 긴급지원 대책(2009. 3. 12)」자료를 중심으로 정리하였음.

• 지원요건 확대 : 사고·질병→ 휴폐업·실직자 추가

• 급여범위 확대 : 생계·주거→ 교육급여(최대 127만원/년) 추가

• 급여기간 확대 : 1~4개월 → 1~6개월

○ 양곡할인, 돌봄서비스 등 현물지원도 확대

– 기초생보자 및 차상위계층에 대한 양곡 할인 확대 (541천명, 758억원) ※기초생보자의 경우, 16,600원 → 10,000원/20kg

– 저소득 맞벌이, 홀부모 가정 등에 대한 육아도우미 지원 (15천명, 29억원)

○ 사각지대 해소를 위한 한시적 맞춤형 생계지원 신규 도입

– 기초생활수급자와 비슷한 생계곤란을 겪고 있으나 국가 지원의 사각지대에 있는 240만명(110만 가구)에게 3.2조원(융자액 1조원 포함시 4.2조원) 수준의 새로운 생계지원 프로그램을 한시적으로 운영

• 한시 생계구호 : 노인·장애인·중증질환자 등 근로능력이 없는 저소득층 110만명(50만 가구)에게 한시적 생계비 지원 (5,385억원, 6개월간 가구당 72~210만원 (월 12~35만원)

– 근로능력 유무, 재산정도 등을 감안하여 계층별로 차별적인 맞춤형 지원 프로그램 제공

• 희망근로 프로젝트 : 근로능력이 있는 저소득층 86만명(40만 가구)에게 공공근로 기회 제공(6개월간 월83만원, 25,605억원)

• 임금의 50%는 영세자영업자 및 지역경제 활성화를 위해 전통시장 쿠폰 등으로 지급

○ 저소득층을 위한 금융지원 확대로 구성

– 자산담보부 생계비 융자 : 일정재산을 보유한 저소득층 44만명(20만 가구)에게 총 1조원의 저리(3%) 융자 제공 (가구당 평균 5백만원, 총 1천만원 한도)

<표 2-1> 추경반영 저소득층 생계지원 예산

(단위 : 억원)

부문 및 과제	'09 추경			비고
	국고	지방비	합계	
1 기존사회안전망 확충	5,297	1,286	6,583	
▸ **기초생활보장 수급자 확대**	2,937	809	3,746	
▸ **긴급복지 수급자 확대**	1,573	453	2,026	
▸ 양곡 무상공급 및 할인	758	8	766	
▸ 저소득층 등 육아도우미 지원	29	16	45	
2 신규 맞춤형 생계 지원	25,431	6,859	32,390	
▸ **(근로무능력) 한시생계구호**	4,181	1,204	5,385	50만 가구(110만명)
▸ (근로능력) 희망근로프로젝트	19,950	5,655	25,605	
▸ **(자산능력) 자산담보부 융자**	1,300	-	1,300	융자 1조원 20만 가구(44만명)

자료: 기획재정부, 「복지 사각지대 해소를 위한 맞춤형 생계지원대책」, 보도자료, 2009. 3. 12.

2. 주요 민생안정대책 사업별 개요

가. 긴급복지지원

(1) 목적

□ 긴급복지지원제도는 그 제도상 타 사회복지정책과 밀접한 연관이 있으며, 아울러 위기사유 발생으로 인해 긴급지원이 필요한 대상을 사전에 명확하게 제시하기 어려운 점이 제도의 성격상 이에 내포되어 있음.

○ 기존 사회안전망이 탄탄하게 구축되어 있고 이에 대한 신청절차가 이용자 중심으로 설계되어 있다면 위기사유가 발생하더라도 촘촘히 짜져 있는 사회안전망에 포섭될 것이고 이에 대한 적절한 급부가 제공되면 굳이 제도적으로 긴급복지지원이 필요할 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있음.

○ 그러나 사회안전망이 허술하다면 사회경제적 충격은 언제든지 위기사유를 촉발할 수 있게 되고 생존권이 언제든지 위협받을 수 있게 됨.

○ 한편, 위기사유를 무엇으로 간주할 것인지, 이에 대한 정부의 개입이 절실한 것인지에 대한 판단을 엄격하게 하면 개입의 시의성을 상실할 우려가 있고 너무 포괄적이면 정책대상 효율성이 떨어지게 됨. 그러므로 정부로서는 이 양자 간의 적절한 개입지점을 설정된 정책목적에 맞게 행정적으로 포착해 낼 수 밖에 없음.

□ 긴급복지지원제도는 제도 시행이후 끊임없이 정책대상을 확대하고 급여수준을 높이는데 주력해 왔음. 당초 시행 초기부터 너무 느슨하게 제도를 설계할 수 없도록 재정당국이 고삐를 쥐었으나 이에 따른 제도적 불합리성이 끊임없이 제기되면서 기준요건들을 완화하기 시작함.

(2) 내용

□ 2009년에 확대추진한 긴급복지지원제도의 지원대상체계, 지원수준 및 전달체계를 중심으로 살펴보도록 함.

□ 위기사유 추가 및 개정

○ 경제위기로 휴·폐업 영세 자영업자가 증가함에 따라 서민·중산층의 빈곤층 전락 방지를 위해 2009년 1월 보건복지가족부고시를 개정하여 위기인정 요건을 완화하여 생계유지가 곤란한 휴·폐업 영세 자영업자가구에 대해서도 생계지원 등을 실시하는 등 긴급지원 대상을 확대함(2009. 1. 13)

– 위기사유: 주소득자의 휴업, 폐업으로 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때

– 지원대상: 국세청 사업등록자 중 휴·폐업신고 전 종합소득금액이 2,400만원 이하인 자로서 휴·폐업신고후 1개월이 경과하고 6개월 이내에 신청한 자. 다만, 전문직 사업자(변호사, 세무사, 법무사 등), 부동산 임대업, 병·의원, 약국, 사채업 등의 고소득 자영직종 제외

– 지원기간 : ’09. 1. 13~’09. 12. 31

□ 그러나 그 요건이 엄격하여 일부 실제 지원을 받지 못한 사례가 발생하였고, 다른 한편으로는 생계지원을 받는 동안 취업활동 등을 하지 않는 등 도덕적 해이 문제가 발생하여 고시를 개정하게 되었음(2009. 6. 5.)

○ 휴·폐업 자영업자 지원대상 기준은 휴·폐업 신고후 1개월이 경과하고 6개월 이내에 신청하도록 하고 있으나 '08. 10. 1. 이후 휴·폐업자로 휴·폐업 신고 후 1개월이 경과한 자로 완화하여 지원대상을 확대코자 하였음.

○ 아울러 휴·폐업 대상자에 대한 긴급 생계지원을 우선 1개월 실시한 후 희망근로 등에 연계하여 지원토록 하여 도덕적 해이를 방지코자 하였음.

○ 다른 한편, 당시 고시개정 사항에 실직자를 위기사유에 추가함.

– 경제위기로 실직자에 대한 지원요구 사례가 급증하고 있었고 취약계층에 대한 사회안전망 강화를 위해 저소득 실직자 보호대책 마련이 필요했기 때문임.

<표 2-2> 위기상황으로 인정하는 사유(보건복지가족부고시 개정)

2006. 7. 28	2009. 1. 13	2009. 6. 5
1. 주소득자와 이혼의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원에게 다른 소득원이 없는 때 2. 단전되어 1개월이 경과 된 때(소전류 제한기 부설 포함)	1. 주소득자와 이혼의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때 2. 단전되어 1개월이 경과된 때(소전기 제한기 부설 포함) 3. 주소득자의 휴업, 폐업으로 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때 ○ 지원대상 : 국세청 사업등록자 중 휴·폐업신고 전 종합소득금액이 2,400만원 이하인 자로서 휴·폐업신고후 1개월이 경과하고 6개월 이내에 신청한 자. 다만, 전문직 사업자(변호사, 세무사, 법무사 등), 부동산 임대업, 병·의원, 약국, 사채업 등의 고소득 자영직종 제외 ○ 지원기간 : ’09. 1. 13~’09. 12. 31	1. 주소득자와 이혼의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때 2. 단전되어 1개월이 경과된 때(소전기 제한기 부설 포함) 3. 주소득자의 휴업, 폐업으로 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때 가. 다음의 요건을 모두 충족한 자 1) 국세청 사업등록자 중 휴·폐업신고전 종합소득금액이 2,400만원 이하인 자. 2) ’08.10.1 이후 휴·폐업자로 휴·폐업신고후 1개월이 경과한 자.다만, 전문직 사업자(변호사, 세무사, 법무사 등), 부동산 임대업, 병·의원, 약국, 사채업 등의 고소득 자영직종 제외 나. 지원기간 : ’09.1.13 ~ ’09.12.31 4. 주소득자의 실직으로 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때 가. 다음의 요건을 모두 충족하는 실직자 1) 가구원중 주소득자가 고용보험피보험자격이 미신고 되어 있는자 2) ’08.10.1 이후 실직하여 1개월이 경과하고, 실직전 6개월이상 근로한 자 3) 1개월간 소정 근로시간이 60시간 이상이고, 월 평균 임금이 24만원 이상인 자 나. 지원기간 : ’09.6.5. ~ ’09.12.31

□ 대상자 선정방법·운영기준 변경

○ 보건복지가족부는 2009년 2월 긴급복지지원사업의 원활한 수행을 위해 지침을 개정하여 긴급지원대상자를 확대하고 선정방법 및 운영기준을 변경하였음. 관련 내용은 아래와 같음.

– 첫째, 긴급지원 대상자 관할 긴급지원기관을 명확하게 함.

• 종전에는 긴급지원기관은 긴급지원대상자의 거주지를 관할하는 시장·군수·구청장이 행하도록 하였으나 긴급지원 대상자의 거주

지 주민등록표상과 상이한 경우 거주지 및 주민등록지간 긴급지원 대상자 관할 긴급지원기관에 대한 혼선이 잦았음.

- 특히 긴급지원 결정이 곤란한 경우 및 업무량이 과다한 경우에는 긴급지원기관의 역할을 기피하는 현상이 나타남에 따라 긴급지원기관을 긴급지원 대상자의 주민등록표상 거주지를 우선으로 하여 긴급지원 결정의 책임소재를 명확히 하여 지자체간 업무마찰을 해소코자 함.
- 즉, 주민등록지와 실거주지간 먼 거리로 인하여 주민등록지 관할 기관에서 현장점검이 어려운 경우 현장확인은 실거주지 관할 기관에서 협조하고 다만 실거주지가 불분명한 경우 법 제6조에 따라 긴급지원기관은 지원요청 또는 신고를 받은 시장·군수·구청장이 행하도록 함.

– 둘째, 긴급지원 중 의료지원의 지원연장결정의 기한을 명확하게 함.

- 종전에는 생계·주거지원 및 의료지원 등 지원종류별 지원연장결정 기한에 대한 구분이 모호했는데, 지침을 개정하여 규정에 따라 지원연장결정 기한에 대해 생계·주거·사회복지시설 이용 연계지원과 의료지원을 달리하여 개정하여 전자는 긴급지원 종료 3일전까지, 후자는 필요하다고 인정되는 경우 지체없이 하도록 변경함.

– 셋째, 중한 질병 또는 부상에 대한 생계지원을 확대함.

- 위기상황 중 중한 질병 부상을 당한 때를 입원 또는 그에 준하는 정도의 질병 또는 부상으로 정하고 있어, 입원 등을 하지 않고 동 질병으로 일시적으로 소득을 상실하고 생계유지가 곤란한 경우 생계지원이 불가능했음.
- 이런 문제점을 개선하기 위해 중한 질병 또는 부상(입원여부와 무관)으로 주 소득자가 근로할 수 없어 소득을 상실한 경우에 실직급여, 보험금 등을 받고 있는 경우를 제외하고는 생계지원

이 가능하도록 함.

– 넷째, 주소득자가 주거를 달리하는 경우 동일가구로 인정함.

- 직장 등의 사유로 주소득자가 다른 가구구성원과 분리하여 주거를 달리하거나 주민등록표상 달리하는 경우, 가구구성원간 동일 가구로 보지 않아 위기상황 발생에 따른 가구의 소득기준 적용 등 지원결정에 어려움이 있었으나, 지침 개정을 통해 가구 구성원 중 주소득자가 주거를 달리하는 경우 동일 가구로 인정하여 현실적인 생계 및 주거 형태를 반영할 수 있도록 함.

– 다섯째, 의료지원 중 요양급여 본인부담금 우선지원 및 의료비용 일부 본인부담제를 실시함.

- 이때까지 긴급지원대상자의 의료비용에 대해 급여, 비급여 등 진료비 내용의 구분없이 300만원 상한액 범위내에서 모두 지원하고 있으나 진료비와 관련하여 병원 기준에 의하여 결정되는 비급여 부분이 절반 이상을 차지하고 있어 과잉진료 문제 등 도덕적 해이현상이 발생하고 있다는 것이 복지부의 진단이었음. 이런 문제를 상쇄시키기 위해 지침개정을 통해 의료지원액 중 요양급여 본인부담금을 우선 지원하고 진료비용에 대해 100만원 이상~200만원 미만에 대해서는 5만원을, 200만원 이상일 경우에는 10만원을 본인이 부담하게 하여 의료기관의 과잉진료 행위를 제한하고 급여진료를 유도하도록 함.

– 여섯째, 의료지원 중 요양급여에 대해 본인부담금 상한액까지 지원하도록 함.

- 의료지원시 본인부담금 상한액 이상의 요양급여 본인 부담금이 의료기관에서 청구될 경우 300만원 한도 내에서 전액 우선 지원함에 따라 건강보험 기금에서 부담하여야 할 본인부담금 상한 초과액에 대해 긴급지원에서 부담하는 문제가 발생하였음.
- 이에 대해 지침개정을 통해 건강보험법 및 의료급여법에 따라 규정한 의료비용 중 요양급여 본인부담금 상한액에 대하여 긴

급지원법 의료지원시 건강보험에 대해서는 6개월간 200만원씩, 의료급여 1종은 매 30일간 5만원씩, 의료급여 2종은 매 6개월간 120만원까지만 지원하도록 함.

□ 영속법으로의 개정, 외국인 지원특례 및 교육지원 신설 등

– 첫째, 그동안 한시법('06.3~'11.3)임에 따라 유효기간 종료일 이후 위기상황으로 생계가 어려운 저소득 가구에 대한 지속적인 보호가 필요하여 이를 영속법으로 개정함.

– 둘째, 외국인을 지원할 수 있는 특례조항을 신설함.

• 최근 다문화가정 증가 등으로 국내 거주 외국인이 증가하고 있으나 외국인에 대한 긴급위기 발생 시 지원근거 미비로 지원에 어려움이 많았는데 외국인의 범위[6]를 정하여 긴급지원대상자를 확대함.

– 셋째, 교육지원을 신설함.

• 위기상황에 처한 긴급지원대상 가구의 초중고등학생 자녀가 학업의 중단없이 계속 교육을 받을 수 있도록 수업료, 입학금, 학용품 등 필요한 비용을 지원가능토록 함.

– 넷째, 긴급지원 지원기간을 연장하고 연장절차를 간소화함.

• 긴급지원 지원기간이 최장 4개월로 되어 있으나 경제상황 악화 등으로 단기간에 위기상황 해소가 어려운 경우 지원기간을 확대할 필요가 있고, 긴급지원을 1개월 실시한 후 연장지원이 필요하다고 판단되는 경우 긴급지원심의위원회의 심의를 받아야 됨에 따라 지원절차가 번거롭다는 지적이 있었음.

• 이에 법을 개정하여 긴급지원 기간을 최장 4개월에서 6개월로

6) 확대된 긴급지원대상자 범위
①대한민국 국민과 혼인 중인 사람
②대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적의 직계 존·비속을 돌보고 있는 사람
③난민의 인정을 받은 사람
④본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람
⑤그 밖에 보건복지가족부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하는 사람

늘리고 단기간에 위기상황 해소가 어려운 저소득층에 대한 실질적 지원을 통해 빈곤층 전락을 예방토록 하였음.

• 아울러 위기상황으로 인하여 생계유지가 계속해서 어려운 경우에는 1개월 지원 후 시장·군수·구청장이 2개월 연장 결정할 수 있도록 하여 신속한 지원이 이루어지도록 하였음.

– 다섯째, 유사한 심의·의결기구인 긴급지원심의위원회, 지방생활보장위원회 간의 운영 중복문제와 각종 위원회의 잦은 개최에 따른 행정업무 부담 가중 등으로 운영 및 관리에 어려움이 있어 긴급지원심의위원회 기능을 시군구 생활보장위원회에서 대신할 수 있도록 조정하여 지자체 위원회 운영 통합을 통한 행정업무 간소화 및 효율화를 도모하고자 하였음.

– 여섯째, 긴급지원 지원내용에 대한 이의신청을 가능하게 함.

• 긴급지원 결정내용에 이의가 있을 경우 이의제기를 할 수 있는 근거가 없어 긴급지원 부적격 대상자에 대한 권리구제방안을 마련해야 한다는 문제제기에 대해 긴급지원 신청 후 현장점검에 의해 긴급지원 부적격 결정을 받은 경우 이의신청을 할 수 있도록 함.

– 일곱째, 긴급복지지원 사후조사시 효율적인 금융재산 조사를 위해 금융정보 등의 미비한 조회절차 규정을 보완할 필요성에 대해, 긴급지원 요청시 제공에 동의하는 금융정보에 대해 금융정보, 신용정보, 보험정보로 구분하고 금융정보 등의 요청과 제공에 따른 절차 및 방법을 마련하고 아울러 금융재산 제외상품에 주택청약종합저축을 추가함.

□ "생계지원 지원기준 및 재산액의 합계액" 개정

○ 2009년 5월 보건복지가족부 고시를 아래와 같이 개정하였음.

– 종전의 생계지원은 최저생계비 50% 또는 100%로 지원하였으나 공공부조의 원칙에 의해 중복급여(의료·주거·교육·연료비)를 배제하고, 위기상황별·욕구별 지원이 가능함에 따라 생계지원의

단가를 조정할 필요성이 대두되었음.

- 이에 정부에서는 위의 표의 내용과 같이 최저생계비 품목 중 긴급지원 종류와 중복되는 품목은 차감후 정률지원방식(68.5%)으로 변경하여 개정 전 100% 지원대상자는 100%를, 50% 지원대상자는 68.5%로 종료시까지 지원하도록 한 것임.
- 한편 재산의 합계액은 대도시의 경우 13,500만원, 중소도시는 8,500만원 그리고 농어촌은 7,250만원으로 변경함.

<표 2-3> 생계지원 지원기준 및 재산액의 합계액 신·구조문 대비표

현 행	개정안
1. 생계지원의 기준 가. 가구구성원의 소득이 최저생계비 50% 미만인 때 (단위 : 원) 가 구 구성원수 / 1인 / 2인 / 3인 / 4인 / 5인 / 6인 지원금액 / 490,845 / 835,763 / 1,081,186 / 1,326,609 / 1,572,031 / 1,817,454 ※ 가구구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가시마다 245,423원씩 추가 지급 나. 가구구성원의 소득이 최저생계비 50% 이상인 때 (원/월) 가 구 구성원수 / 1인 / 2인 / 3인 / 4인 / 5인 / 6인 지원금액 / 245,423 / 417,882 / 540,593 / 663,305 / 786,016 / 908,727 ※ 가구구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가시마다 122,711원씩 추가 지급 2. ~ 4. (생 략) 5. 그 밖의 지원의 기준 (원/월) 지원 종류 / 연료비 / 해산비 / 장제비 / 전기요금 지원 금액 / 68,000 / 500,000 / 500,000 / 500,000 ※ 국민건강보험법 제44조에 의하여 출산에 대한 요양비를 지급받는 자는 해당 금액을 차감하여 지급함 ※ 산업재해보상보험법 제45조 등 다른 법률에 의하여 장제비를 지급받은 자는 그 금액을 차감하여 지급함 <신 설>	1. 생계지원의 기준 (단위 : 원) 가 구 구성원수 / 1인 / 2인 / 3인 / 4인 / 5인 / 6인 지원금액 / 336,200 / 572,400 / 740,600 / 908,700 / 1,076,800 / 1,244,900 ※ 가구구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가시마다 168,100원씩 추가 지급 2. ~ 4. (현행과 같음) 5. 교육지원의 기준 (단위 : 원) 구 분 / 초등학생 / 중학생 / 고등학생 지원 금액 / 170,000 / 270,000 / 329,000원 및 수업료(해당 학교 급지별 상한액)·입학금(20,000원) ※ 수업료는 『특별시·광역시·도별 학교 수업료 및 입학금에 관한 조례』에 의한 해당 학교 급지별 상한액(예시 : 서울의 경우 최고 362,700원)으로 지원하고, 입학금은 해당 학생만 지원 6. (현행 제5호와 같음)

□ 위기사유 인정요건 완화 등

○ 첫째, 생계지원 위기사유 인정요건을 완화함.

– 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 "가구 구성원에게 다른 소득원이 없는 때"의 사유가 과도하게 제한적임에 따라 제도 도입의 효과가 부족한 실정이어서 이를 "가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 경우"로 완화함.

○ 둘째, 긴급지원심의위원회를 통한 연장지원을 간소화함.

– 긴급지원심의위원회를 통한 연장지원시 긴급지원대상자의 위기상황 해소 가능여부를 판단하여 최장 4개월에서 6개월까지 한 번의 심의를 통해 연장지원 결정이 가능하도록 한 것임.

• 다만, 연장지원에 따른 사후조사를 매월 지원종료 3일전까지 실시하여 재산·소득 변동 등으로 지원 제외대상에 해당할 경우에는 지원을 중단하고 차후 긴급지원심의위원회 적정성 심사를 받도록 함.

나. 한시생계보호

(1) 목적

□ 한시생계보호는 근로무능력가구에 대한 민생안정대책임. 전체 민생안정대책을 구성하는 다양한 프로그램 중 한시생계보호의 위상과 역할은 다음과 같음.

○ 국제 금융위기로 촉발된 세계적 경제 불황은 가계소득의 감소와 고용의 감소로 국민경제를 어렵게 할 뿐만 아니라, 빈곤계층의 생활고를 가중시킬 것으로 예상되었음.

○ 이러한 위기상황에 대응하는 민생안정대책은 근로능력의 유무를 기준으로 크게 두 가지 유형의 대책으로 분류할 수 있음. 근로능력이 있는 계층은 근로복지사업(희망근로 등)으로 대처하고, 근로능력이

없는 계층은 한시생계보호를 통한 생계지원으로 대처함.

– 기본적으로는 기초생활보장 대상자의 확대를 통해 어려운 시기에 빈곤계층에 대한 지원을 확대하여야 하나, 기초생활보장제도의 선정기준의 엄격성으로(부양의무자 기준, 소득 재산 기준 등) 보호의 사각지대에 방치되는 빈곤계층이 증가할 것으로 예상되었음. 절차상의 엄격성을 완화하고 신속한 지원을 특징으로 하는 긴급지원 대상을 확대하는 한편, 부양의무자와 재산기준 등 선정기준 자체의 엄격성을 완화하는 취지로 한시적 생계보호 프로그램을 마련함.

– 한시생계보호 프로그램의 주요 특징은 대상자가 가구구성원 모두 노인·장애인·아동 등 근로무능력자로만 구성된 가구라는 점. 이러한 대상자 기준은 이후 대상자 범위 특례를 도입하여 완화되지만, 근로무능력자를 대상하는 프로그램의 취지를 손상시키지 않는 범위 안에서 조정됨.

– 근로무능력가구로서 소득원을 상실하여 '최저생계비' 이하의 생계위협을 받고 있지만 기초생활보장 수급자로 선정되지 못하는 사람들을 한시생계보호 대상자로 선정하여 부족한 생계비를 보조하는데 목적을 둠.

□ 한시생계보호 대상자의 규모는 50만 가구, 110만명으로 예상되었으며, 이는 다음과 같은 데이터에 기초하여 추정되었음.

○ '07년 차상위계층 실태조사에 의하면 최저생계비 이하 인구를 523만명으로 추정한 한 바 있음. 이는 전체 인구의 약 10.8%로서 시기에 따라 약간의 증감이 있겠지만, 대체로 인구의 약 10% 정도를 빈곤인구로 추정하는데 큰 무리가 없음.

○ 이 중 최저생계비 이하 이면서, 총재산이 긴급복지 대상 기준(대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원) 이하에 해당하는 인구가 129만 가구 286만명으로 추정됨.

– 이들은 기초생활보장 부양의무자 기준 초과자 53만가구 103만명

과, 기초보장 재산기준 초과자 76만가구 183만명으로 구성된 것으로 추정됨(103만명 + 183만명 = 286만명, 129만 가구).

○ 129만 가구 중 장애인·노인 등 근로무능력자로만 구성된 가구는 약 55%로서 71만가구 157만명으로 추정되었음.

– 71만 가구 중 금융재산 300만원 이하 보유 가구를 67.6%로 추정하여 48만 가구 106만명이 한시적 생계보호 프로그램의 잠재적 대상으로 규정하였음.

□ 최종적으로 확정된 한시생계보호 정책목표는 46만 가구, 100만명으로 설정되었음.

(2) 내용

□ 한시생계보호 대상자 : 경제위기로 생계에 위협을 받는 가구로, 노인·장애인 등 근로무능력자

○ 소득 기준: 최저생계비 이하

○ 총재산 기준: 대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원

○ 대상자 규모: 46만 가구 100만명

□ 한시생계보호 급여 내용 : 최저생계비와 비수급 빈곤층의 추정된 평균소득과의 차이를 보전해 줌으로써, 경제위기로 생계에 위협을 받는 비수급 빈곤층 중 근로무능력가구의 생계를 지원하고자 함.

○ 최저생계비와 비수급빈곤층의 평균 총소득의 차이는 200천원으로 추정되었음.

– 885천원('09년 평균가구원수 2.2인 최저생계비) - 685천원('08년 최저생계비 이하 비수급빈곤층 평균 총소득) = 200천원(2.2인 최저생계비의 약 23% 수준)

○ 추정된 평균소득의 차이 200천원은 평균적 가구원 2.2인에 대한 가상적 수치이므로, 현실에서는 가구원 수에 따른 소득차이로 환산되어야 함.

○ 다음 〈표 2-4〉 과 같이 가구원 수에 따라 월 12~35만원 지원 되며, 최장 6개월까지 한시적으로 지급함.

<표 2-4> 한시 생계보호의 가구규모별 급여 수준

(단위; 천원/월)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인
급여액	120	190	250	300	350

○ 이상의 급여수준은 긴급지원 및 희망근로 등 근로활동 대상자들을 위한 프로그램과의 관련성을 고려하여 설정된 것임. 특히 근로활동을 장려하는 프로그램의 효과성을 저해하지 않도록 상대적으로 낮은 지원수준을 유지하고 있음.

– 4인가족 기준 한시생계보호는 30만원 수준으로 책정된 반면, 긴급지원은 90만원이며, 희망근로는 83만원이 지급됨.

□ 한시생계보호 소요예산: 4,181억원(국비 보조율: 서울 50%, 지방 90%)

다. 재산담보부 생계비 융자지원

(1) 목적

□ 재산담보부 생계비 융자지원 제도가 도입된 배경은 2008년 세계적인 금융위기로 인해 취약계층의 일자리 상실, 소득상실로 인한 근로빈곤층의 증가로 인해 저소득층의 생활유지에 어려움 초래

○ 그러나 우리나라 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 경우 부양의무자 및 소득(특히 재산)기준 등으로 인해 기초보장제도의 사각지대가 광범위하게 발생

○ 2007년말 기준 최저생계비 이하 인구는 523만명(전국민 대비10.8%)으로 이중 기초보장수급자는 153만명에 불과하며, 나머지 370만명은 기초보장제도를 수급하지 못하는 비수급빈곤층이라 할 수 있음

– 370만명을 구체적으로 세분하여 살펴보면 부양의무자기준으로 수급 탈락한 규모는 103만명, 재산기준으로 인한 탈락자는 267만명으로 추정됨. 이 중 대도시 최고재산액(대도시기준) 1억 35백만원 이하인 경우는 183만명이 존재함

□ 재산담보부 생계비 융자지원 사업의 목적은 소득이 최저생계비 이하이지만 부양의무자 기준 혹은 재산기준으로 인해 기초보장수급을 받지 못하는 비수급빈곤층의 생활안정을 지원하기 위한 사업임

○ 즉, 비수급빈곤층이지만 일정수준의 재산을 보유하고 있는 가구의 경우 본인들의 재산을 기준으로 생계비를 대부받아 생활을 안정적으로 영유할 수 있도록 지원하는 제도라 할 수 있음

□ 동 제도의 특징은 최저생계비 이하 비수급빈곤층의 재산을 담보로 생계비를 지원하는 것으로, '최저생계비 한도내에서' 장기저리로 생계비를 지원하고 수급대상자가 안정적 소득활동이 가능할 경우 대부금을 상환하는 제도라 할 수 있음

○ 금유기관들과의 연계를 통해 생계비를 지원하게 되며, 시중금리와 생계비 수급대상자가 지급하는 이자의 차액은 정부가 지원함으로써 생계비 신청자들의 이자부담을 완화(중도상환수수료 면제)

– 비수급빈곤층의 주거를 대상으로 한다는 점에서 대상자의 주거안정을 약화시킬 수 있다는 문제점을 발생시킬 수 있지만 대출금리를 낮추고 일정기간이후 상환하도록 함으로써 비수급빈곤층의 주거안정에 문제가 발생하지 않도록 하고 있음

□ 위기상황에 직면해 정부가 낮은 신용으로 금융서비스에 제약을 받는 대상에게 금융서비스 지원은 물론 일정부문 이자를 보전해 준다는 점에서 금융소외의 문제를 완화할 수 있는 특징을 지니고 있음

○ 즉 낮은 신용으로 인해 채무불이행의 가능성이 높음에 따라 까다로운 대출심사에서 탈락하는 금융소외(Finance Exclusion)의 문제를 유발할 수 있음[7)]

□ 재산담보부사업의 법률적 성격을 논한 다면 국민기초생활보장법의 정신

에 근거를 둘 수 있으며, 저소득층에 대한 무조건적인 지원이기 보다는 비수급빈곤층에게 자기책임의 원칙을 적용함으로써 저소득층이 본인의 재산을 기준으로 생계비를 융자받도록 지원하고 정부는 이에 대한 이자를 보전하는 간접적 지원방식이라 할 수 있음

○ 법적 근거마련을 위해 별도의 법안보다는「지역신용보증재단법」에 개인신용보증지원에 있어,

– 개인신용보증계정과 재산담보부 생계비 융자보증계정을 구분 명시하고 예산은 보건복지가족부에서 소관하도록 함으로써 법적기반을 마련(2009년 4~5월)

(2) 내용

□ 사업기간은 2009년 하반기에만 실시되는 한시적인 사업이며, 채무상환기간을 고려시 2009~2016년(대출기간은 단년도, 향후 이차보전 및 손실 보전기간)까지 운영되는 일시적 사업임

○ 총사업비는 639억원(보증재원, 이차보전금, 대출취급비용 및 융자금에 대한 보증보험료 지원)

– 신용보증재원 출연 400억원, 이차보전금 139억원, 대출취급비용 및 융자금 지원 등 100억원, 단 융자재원은 금융기관재원)

○ 지원형태는 출연금 및 민간이전(보증재원 출연 및 융자 취급기관 이차보전)

○ 지원조건 : 연리 3%, 2년거치 5년 상환(중도상환가능)으로 1천만원 한도 융자금액에 대한 이차보전금(4%), 신용보증보험료 및 보증재원

---

7) 금융소외란 1990년대 초반 지리학자들에 의해 처음으로 제기된 문제로 지리적 여건으로 인해 금융기관 이용에 제약을 받는 경우를 의미함. 1990년 중반이후 들어 EU와 OECD 등을 중심으로 사회적 배제 측면에서 금융소외, 금융배제의 문제를 다루기 시작하였으며, 우리나라의 경우 2003년 신용위기로 신용불량자가 급격히 증가하면서 사회문제화 되었음. 궁극적으로 금융소외는 지리적 여건이외에 저소득 불안정 직업으로 인해 금융서비스를 제공받지 못하는 광범위한 영역으로 확대되어 논의되고 있음(김태완 외, 2009)

지원 등

– 이차보전금이란 실제 금융기관의 대출금리는 7%이며, 이중 정부가 4%의 이자를 지원하고 수급자는 3%의 이자만을 부담하게 됨

○ 사업규모 : 20만 가구(약 44만명)

○ 선정기준

– 소득은 최저생계비 이하이며, 재산은 전국기준 2억원 이하

– 기초생활보장대상자 및 한시생계보호대상자는 제외

– 금융재산, 근로능력, 부양의무자기준은 고려하지 않음

○ 담보재산은 주택, 토지, 전세보증금(주택), 임대보증금(상가)이 해당되며, 담보가 부족할 경우에 신용보증이 재산담보를 초과하지 않는 범위내에서 신용보증에서 지원

○ 융자한도는 최고 1천만원, 매월 가구당 최저생계비 한도내에서 지급하도록 함

○ 시행주체 : 보건복지가족부, 새마을금고, 신용협동조합, 지역신용보증재단중앙회

– 접근성 제고를 위해 제1금융권보다는 제2금융권이라 할 수 있는 새마을금고, 신용협동조합 등의 기관을 이용

○ 수급자들이 지급받게 되는 급여는 일시지급 및 분할지급이 가능하도록 하고 있음

– 일시금으로 받을 경우 1,000만원을 전부 대출받을 경우 1인가구는 월 최대 49만원을 21개월동안 지급받게 되며, 급여와 지급기간은 대부금과 급여지급방법에 따라 변동될 수 있음

<표 2-5>가구원수별 융자한도 및 지급개월수

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인이상
월지급액	49만원	83만원	108만원	132만원	150만원
지급개월수	약21개월	약12개월	약9개월	약7개월	약6개월

주: 1천만원 융자시 지급개월수, 단 교육비(등록금), 의료비 증빙서류 제시할 경우 한도내 목돈지급 가능

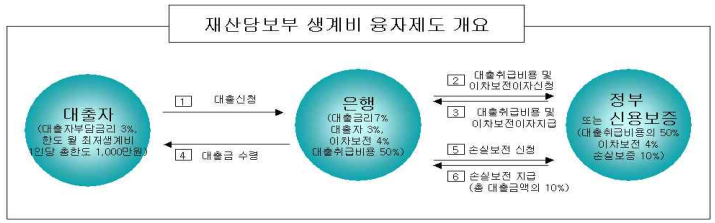
□ 사업추진체계 및 지원방식

○ 대출자가 금융기관에 대출신청을 한 이후, 대출이 결정된 경우, 금융기관은 대출자에게 최저생계비 이하 금액을 생활비로 지급

– 금융기관은 정부(보건복지가족부), 신용보증에 대출 취급비용 및 이차보전 비용, 손실보장비용(총 대출금액의 10%) 등을 신청후 이를 지급받게 됨

– 사업절차 : 금융기관에서 월 또는 분기별 지급 신청 → 보건복지가족부 지급

[그림 2-8] 재산담보부 생계비 융자 지원 추진체계



○ **(대출)** 새마을 금고 및 신용협동조합

○ **(담보권 설정)** 대출은행에서 담보권 설정

○ **(신용보증)** 대출은행에서 부족한 담보에 대해서 위탁신용보증(지역신용보증재단법 개정 추진 중)

– 개인보증업무 및 구상권 업무 추가를 위해 지역신용보증재단법 개정 필요

○ **(이차 및 손실보전)** 정부에서 은행에 이차보전(4%), 지역신용보증재단 중앙회에 보증재원 지원(운용배수 10배수)

라. 국민기초생활보장제도

(1) 목적

□ 글로벌 경제위기로 빈곤층 보호 강화를 위하여 기초보장제도를 중심으로 한 기존 사회안전망을 확대하기로 함.

○ 기초보장제도의 확대는 위기가구 보호에 목적이 있으므로 본 제도의 기준을 완화하는 것은 다른 제도와의 형평성 문제나 추진목적에도 부적절하므로 수급자 증가에 따른 예산을 배정하기로 함.

○ 기초보장제도 추가 예산확대는 경기악화에 따른 신규수급자 증가를 고려한 것으로 2009년 1월부터 4월 사이의 신규수급자 추이 약27%를 반영하여 추진하기로함.

○ 적극적인 위기대응 제고를 위하여 긴급지원제도와 효율적 연계추진이 되도록 사회안전망을 구축함.

□ 본래 국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 절대빈곤층의 기초생활을 보장하되, 종합적 자립자활서비스 제공으로 생산적 복지를 구현하고자 2000년 10월1일에 시행되었으며 이는 국가가 저소득층에게 시혜적 단순보호차원이 아닌 책임을 강화하는 시책으로 전환된 점에 그 의의가 있음.

○ 당시 추진배경은 IMF 경제위기로 인하여 저소득층의 생계유지가 어려워지고 사회보장의 혜택을 전혀 받지 못하는 사각지대가 존재함에 따라 국가가 모든 국민의 기본적인 생활을 제도적으로 보장하고 수급자의 자립자활을 촉진하는 생산적 복지 지향의 종합적 빈곤대책 마련이 필요한 상황에서 국민기초생활보장법이 제정됨.

○ 제도는 국민기초생활보장법 제4조3항[8]에 의해 기초생활보장제도의 보장가구에 속하는 모든 가구원을 대상으로 가구단위 보장 및 특정

8) 보장기관은 가구를 단위로 하여 급여를 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 급여를 행할 수 있음.

가구원을 대상으로 하는 개인단위 보장으로 나누어 급여를 행하고 있음.

– 가구단위를 기준으로 하며, 특정가구원의 질환, 교육 등의 사유로 최저생활 유지가 어려운 가구에 대해 개인단위 보장의 특례제도(교육, 의료 및 자활특례 등)를 운영하고 있음.

(2) 내용

□ 2009년도 기초생활보장제도 수급자 선정기준은 2008년과 비교하여 완화되었으며 제도의 주요내용은 다음과 같음.

○ 최저생계비를 4인 가구 기준으로 2008년도에 비해 4.5% 즉, 127만원에서 133만원으로 인상하였으며, 기초공제 재산액을 기존의 대도시 3800만원, 중소도시 3100만원, 농어촌 2900만원에서 대도시 5400만원 그리고 중소도시 3400만원으로 각각 인상하여 재산기준도 완화되었음.

– 부양의무자 기본재산액 기준도 대도시 9500만원에서 13,300만원으로 중소도시 7,750만원에서 10,850만원으로 그리고 농어촌 7,250만원에서 10,150만원으로 각각 인상하여 완화되었음.

• 또한 결혼한 자녀 집에 거주하는 부모를 별도가구로 인정하고, 자녀는 부양의무자로 처리하여 수급자 여부 판단하도록 하였음.

□ 대상 선정기준

○ 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 함.

– 소득인정액 기준

• 가구별로 산정된 소득인정액이 가구별 최저생계비 이하인 경우 수급자로 선정됨.

<표 2-6> 2009년 가구별 최저생계비

(단위 : 원/월)

1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454

주: 7인 이상 가구 : 1인 증가시마다 245,423원씩 증가(7인 가구: 2,062,877원)
자료: 보건복지가족부, '2009 국민기초생활보장사업 안내』, 2009.

• 소득인정액 산정방식

소득인정액 = 소득평가액+ 재산의 소득환산액
소득평가액= (실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제) 재산의 소득환산액= ((재산 - 기본재산액-부채)×소득환산율) ※ 소득평가액 및 재산의 소득환산액이 (-)인 경우는 0원으로 처리

– 부양의무자 기준

• 부양능력이 있는 부양의무자로부터 부양을 받고 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 아니함.

• 부양의무자의 범위는 수급권자의 1촌의 직계혈족(부모, 아들·딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등)임.첫번째는 소득인정액으로 동 기준이 정부가 정한 최저생계비 이하이어야만 되며, 두번째는 부양의무자기준으로 동 기준에 부합되는 경우 수급자로 선정될 수 있음[9].

□ 급여의 개요

○ 급여의 원칙

– 최저생활보장의 원칙, 보충급여의 원칙, 자립지원의 원칙, 개별성의 원칙, 가족부양 우선의 원칙, 타급여 우선의 원칙, 보편성의 원칙에 의해 지급됨.

9) 국민기초생활보장제도가 도입되기 이전인 생활보호제도부터 기초보장제도가 도입된 이후 지속적으로 공공부조의 사각지대에 대한 문제가 제기되고 있으며, 사각지대 발생의 대표적인 원인중의 하나로 부양의무자 기준을 들 수 있음.

○ 급여의 종류

– 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여(자활급여, 의료급여)

○ 급여수준

– 생계급여액: 현금급여기준[10]에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한 금액 중 주거급여액을 제외한 금액임.

가구별 생계급여액 + 주거급여액 = 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액
(79.35%) (20.65%) (100%)

<표 2-7> 최저생계비 및 현금급여기준('09년 기준)

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
타 지원액(B)	84,964	141,156	181,138	221,121	261,103	301,085
현금급여기준(C=A-B)	**405,881**	**694,607**	**900,048**	**1,105,488**	**1,310,928**	**1,516,369**
주거급여액(D)	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447
생계급여액(E=C-D)	321,227	550,467	713,581	876,694	1,039,808	1,202,922

주: 7인이상 가구의 최저생계비: 1인 증가시마다 245,423원씩 증가(7인 가구 : 2,062,877원), 7인이상 가구의 현금급여기준: 1인 증가시마다 205,441원씩 증가(7인 가구 : 1,721,810원)
자료: 보건복지가족부, '2009 국민기초생활보장사업 안내』, 2009.

□ 수급자 선정조사

○ 급여신청이 있는 경우 보장기관은 수급권자·부양의무자의 소득·재산 등 급여의 결정 및 실시에 필요한 사항에 대하여 즉시 조사를 실시하며, 급여결정 이후에도 매년 1회 이상 수급자 및 부양의무자의 소득·재산 등에 대하여 확인조사를 실시함.

10) 최저생계비에서 현물급여형태로 지급되는 의료비·교육비 및 타법지원액(주민세, TV 수신료등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계·주거급여)수준을 의미.

– 전산조회를 통한 조사를 원칙으로 하며, 다만 전산자료의 미정비나 기준시점의 차이 등으로 인해 전산자료가 불확실하여 추가확인이 필요한 사항(특히 소득·재산, 생활실태, 부양의무자의 부양여부, 근로능력 등)에 대해서는 실태조사를 통해 사실 확인 자료를 첨부함.

○ 신청조사

– 수급권자 또는 그 친척, 기타 관계인의 급여신청에 대해 해당 시장·군수·구청장이 급여의 결정 및 실시를 위하여 수행하는 조사(법 제22조)

– 조사내용은 (a) 부양의무자 유무, 부양능력 및 부양여부, (b) 수급권자·부양의무자의 소득·재산, (c) 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구 등 자활지원계획수립에 필요한 사항, (d) 기타 수급권자의 건강상태·가구특성 등에 관한 생활실태임.

□ 주요 민생안정대책을 위한 기초생활보장제도 확대추진

○ 규모: 7만가구(12만명) 추가

○ 예산: 2,937억원(국고 2,282억원) 이는 월평균급여 70만원, 6개월

03

KIHASA

민생안정대책 추진경과

제3장 민생안정대책 추진경과

□ 2008년 말 경제위기로 생활이 어려운 가구에 대한 대책마련이 필요하게 됨. 이에 대한 대통령의 대책마련 지시를 시작으로 민생안정추진체계를 구축하게 됨. 민생안정에 대한 구체적인 대책마련 등의 추진경과를 제도가 종료되는 시점(2009. 12)까지 실무적인 사항들을 포함하여 일련의 과정들을 정리함.

1. 대통령 지시사항(2008. 12)

□ '극빈자에 대한 지원대책 마련' 대통령 지시

○ 2008년 11월 경제상황점검회의 및 12월 확대경제대책회의에서 대통령은 경제위기로 인해 최저생활이 유지되지 않는 기초보장수급자 외 신빈곤층에 대한 대책마련을 지시하였고, 이에 대한 민생안정대책을 강구함.

– "경제가 어려워 복지혜택을 받아야 하는 절대빈곤층이 증가하는 추세임. 그러나 국가가 정책을 세워도 손길이 닿지 않는 곳이 있음."

– "최저생활이 유지되지 않는 극빈자에 대해서 국가가 책임지고 대책을 세워야 함. 교육을 포함하여 기본적 생활이 가능하도록 정부가 최저생활과 최저교육을 책임지자는 것임."

2. 민생안정 추진체계 구축(2008. 12~2009. 1)

□ 빈곤층에 대한 생활안정 대책 강구 및 민생안정추진체계 구축

○ 빈곤층 생활안정 대책 개요는 휴·폐업 등 위기가구 긴급지원 확대, 절대빈곤층 기초생활보장 확대, 무직가구·저소득여성에게 사회서비스 일자리, 소액융자 우선 제공, 보호대상가구를 '찾아내어 적극 보호하는 체계'로 전환, 정부지원이 안되는 가구에 대한 민간자원 후원·결연 활성화가 주 골자임.

○ 민생안정추진체계는 늘어나는 빈곤층 보호 업무에 효과적으로 대응하기 위하여 중앙 및 지자체에 전담조직을 구성·운영하여 '발굴중심(예방중심)'으로 업무를 추진하며, 비수급빈곤층에 대한 실태조사를 실시함.

□ '09년도 위기가구보호를 위한 「민생안정대책 추진방안 및 주요사업 안내」 설명회 개최(2008. 12. 30)

○ 2009년도 위기가구 보호를 위한 민생안정대책 추진방안, 위기가구 지원 관련 주요복지사업 안내, 내년도에 달라지는 복지사업 안내 등을 내용으로 시·도 사회복지담당 국장, 시·군·구 주민생활지원과(사회복지과) 과장을 대상으로 설명회를 개최함.

○ 민생안정추진체계 구축을 위한 시·군·구청장 대상 청와대 국정설명회 개최(2009. 1. 9)

□ 중앙 및 지자체 민생안정지원 T/F 구축(2008. 12. 31)

○ 보건복지가족부(중앙)에 '민생안정지원본부', 시·도에는 '민생안정지원단', 시·군·구 '민생안정추진단', 읍·면·동 단위에는 '민생안정지원팀'을 설치하여 T/F를 구성함.

□ 시·군·구 「민생안정추진 T/F」와 「민생안정지원협의회」 설치·운영(2009년 4월)

○ 시·군·구 부단체장 산하에 「민생안정추진 T/F」

– 현행 긴급복지 중심의 임시조직인「민생안정추진단」에 노동청·중기청·교육청 등과 협력팀을 구성, 위기가구별 종합진단 및 맞춤서비스 처방

– 분야별 전문도우미를 채용, 위기탈출시까지 지속적 관리 및 타지원 연계, 알선하고 현행 기초생활보장·긴급생계지원 및 사회적일자리 중심에서 고용·교육·주거·자영업자 생업지원 등으로 확대 추가

○ 「민생안정지원협의회」는 현행 지역사회복지협의체에 지방교육청·노동청·주공지역본부, 지역 경제단체·복지서비스 제공 단체 대표 등을 포함하여 확대·개편하는 것으로 구성하고 민생상황 점검과 「민생안정추진 T/F」 지원

– 실질적 민·관 복지자원의 발굴·연계·지원방안 마련 등

□ 읍·면·동 「민생안정지원팀」의 발굴·보호 기능 강화

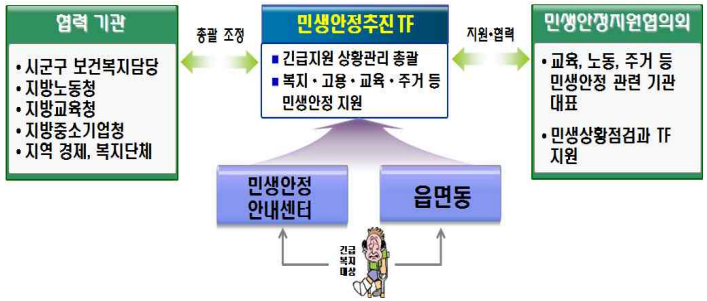
○ 현행 민생안정지원팀 구축 및 행정인턴 조속 배치('09.1~)

– 읍면동 복지직 비중 점차적 확대 및 행정인턴 채용대상 5,640명 중 2,524명(45%)만 채용(1.19 기준)

– 업무량 폭주시, 복지업무 도우미를 추가 지원

○ 종합적인 민생안정지원 사업을 내실 있게 집행할 수 있도록 지자체 복지담당공무원에게 정보제공 등 역량 강화

[그림 3-1] 지자체 민생안정지원 체계도



□ 「비수급빈곤층 실태조사」 실시(2009. 1~3)

○ 위기가구 발굴을 위한 약59만가구, 160만명 대상「비수급빈곤층 실태조사」를 실시함.

– 비수급빈곤층에 대한 발굴 및 실태조사를 적극적으로 실시하여 기존제도로 보호받지 못하는 계층의 규모 및 보호필요성을 파악하며, 효과적인 지원체계 마련으로 기초보장 사각지대를 해소하고, 이에 대응한 제도개선 및 추가대책 마련의 근거로 활용함.

– 「비수급빈곤층 실태조사」 결과보고(2009. 3. 18)

3. 민생안정대책 검토 및 마련(2009. 1~3)

□ 빈곤층에 대한 생활안정 대책 검토

○ 총리실 사회안전망 TF보고(총리실 국무총리실장 주재, 2009. 1. 14)

– 경제위기 대비 생계곤란 가구 선제적 지원 대책 마련 필요성 대두

○ 고용 및 사회안전망 대책 T/F 제5차 회의(총리실 국무차장 주재, 2009. 2. 12)

□ 민생안정대책 마련

○ 긴급복지지원

– 휴·폐업 자영업자 위기사유 추가 고시(2009. 1. 1)

– 재산 및 금융재산 기준완화 고시(2009. 1. 1)

• 총재산기준: 대도시 95→135, 중소도시 77→85백만원, 농어촌 72백만원

• 대도시 최고재산액: 69백만원→85백만원(4인기준)

• 경제위기시 생계유지형 소규모 재산 보유자는 처분이 곤란하므로 위기 가구에 대한 지원확대를 위해 재산기준 완화

• 금융재산 기준 완화: 120→300만원 이하(2009. 2)

○ 기초생활보장

– 기초생활보장 수급자 선정기준 탄력적 적용방안 시행

• 민생안정지원 신청가구가 기초생활보장 선정기준을 충족할 경우 기초수급자로 우선 보호

• 탄력적 적용방안: 부양의무자 기준을 초과하더라도 가구 소득인정액이 최저생계비의 50%이하로 극빈할 경우 선보장·후부양비 징수 실시

4. 민생안정 추경예산 편성 및 확정(2009. 3~4)

□ 민생안정 긴급지원 대책 확정·발표(2009. 3. 12)

○ 「민생안정 긴급지원 대책」확정·발표(기획재정부 등 관계부처 합동 보도자료 배포)

○ 복지 사각지대 해소를 위한 맞춤형 생계지원대책 발표(기획재정부 예산실 복지예산과 보도자료 배포)

– 추경예산을 통해 저소득빈곤층 260만명에게 총5.4조원 추가지원

• 기존 저소득층 생계지원 제도(기초생활보장, 긴급복지 등) 확충

• 사각지대 해소를 위한 한시적 맞춤형 생계지원 신규 도입

※ 근로무능력가구 - 한시 생계보호

근로능력가구 - 희망근로 프로젝트

재산보유가구 - 자산담보부 생계비 융자

• 저소득층 및 영세자영업자 등을 위한 금융지원 확대

• 복지전달체계 효율화 추진 병행

□ 민생안정대책 추진을 위한 추경예산안 국회 제출(2009. 3. 30)

○ 한시생계보호 4,181억원

○ 재산담보부 생계비 융자 639억원

□ 민생안정을 위한 일자리 추경예산 국회통과(2009. 4. 29)

5. 세부계획 수립·시행(2009. 5~12)

□ 민생안정대책추진 시행계획 및 사업안내 마련

○ 한시생계보호 세부시행계획 및 지침 확정(2009. 5. 6)

– 선정기준, 급여액 및 지원절차 등 세부사항 확정

○ 한시생계보호 사업안내 및 추경예산 국고보조금 확정내시 통보(2009. 5. 9)

○ 재산담보부 생계비융자 지원사업 세부시행계획·지침 확정(2009. 5. 11)

□ 협약체결

○ 재산담보부생계비융자지원 금융기관(새마을금고, 신협, 상호저축은행) 업무위탁 협약체결(2009. 5. 13)

□ 담당자 교육 및 간담회 개최

○ 지자체 담당공무원 교육(2009.4.11~5.11)

– 시·군·구 과장, 담당자 대상

○ 한시생계보호제도 지자체 담당자 교육 실시(2009. 5. 6~5. 8)

– 시·도 과장(5.6), 시군구 과장(5.7), 담당자(5.6~8) 대상

– 지자체 의견수렴 간담회 개최(시·도 과장)

○ 긴급복지지원 제도개선에 따른 지침개정 관련 모니터링 회의 실시(2009. 5. 19)

○ 긴급복지지원 제도개선에 따른 시·도 및 시·군·구 담당공무원 대상 지침 교육 실시(2009. 5. 22)

○ 「긴급복지지원법령」 개정에 따른 긴급복지지원사업 안내 지침 변경 내용 통보 및 교육실시(2009. 6. 5)

– 시·도 긴급지원 담당공무원 대상

□ 전산구축

○ 업무추진을 위한 전산시스템 구축 실시(2009. 5. 11)

○ 전산시스템 1차 시스템 구축완료(한시생계보호, 재산담보생계비융자)(2009.5.15)

○ 전산시스템 2차 시스템 구축 완료(한시생계보호, 재산담보생계비융자)(2009.5.31)

6. 집행 및 점검(2009. 5~9)

□ 제도 시행

○ 긴급복지지원 개정사항 시행

– 긴급복지지원 재산 및 금융재산 기준완화 고시(2009. 1. 1)

• 총재산기준: 대도시 95→135, 중소도시 77→85백만원, 농어촌 72백만원

• 대도시 최고재산액: 69백만원→85백만원(4인기준)

※ 경제위기시 생계유지형 소규모 재산 보유자는 처분이 곤란하므로 위기 가구에 대한 지원확대를 위해 재산기준 완화

– 교육지원 신설(초·중·고생), 지원기간 연장(최장4→6개월) 및 연장 지원절차 간소화, 외국인지원 신설, 한시법(5년)→영속법 개정 등

– 휴·폐업 영세자영업자 긴급생계지원 신청(2009.1.13 ~12.17)

○ 한시생계보호 지원사업 시행(2009. 5. 11)

– 신청접수 실시

• 5.11~6.5 발굴·신청

• 6.15~12.15까지 매월15일 급여 지급

○ 재산담보부생계비융자지원 대출 신청 시행(2009. 5. 25)

– 2009. 5. 25~ 신청, ~12.9신청마감

– 신용보증 대출 시행(2009. 6. 30)

□ 현장점검

○ 한시생계보호사업

– 한시생계보호사업 추진상황 1차 현장점검(2009.6.8~10)

• 집행상 문제점 및 애로, 건의사항 점검을 통한 효율적 집행방안 강구(15개 시도,34개 시군구)

– 한시생계보호사업 부진지역 2차 현장점검(2009.6.23~26)

• 1차급여지급(6.15)에 따른 집행상의 애로 및 건의사항 수렴

– 한시생계보호사업 부진지역 3차 현장점검(2009.7.21~7.23)

• 2차급여지급(7.15)에 따른 집행상의 애로 및 건의사항 수렴

– 한시생계보호사업 우수·부진지역 4차 현장점검(2009.8.24~8.26)

• 대상자 범위특례에 따른 사업추진 모범사례 발굴 및 부진지역 독려

– 한시생계보호사업 지자체 5차 현장점검(2009.9.14~9.18)

• 집행실적이 낮은 지역의 사업 잔여기간 동안 요보호 빈곤가구 발굴·보호

• 부진지역 대상 사유분석, 애로사항 해결, 우수사례 전파 등 적극적인 현장점검 실시

○ 재산담보부생계비융자 사업

– 지자체 및 금융기관 현장점검을 통한 재산담보부생계비융자 사업 안내 및 독려(2009.7.1~31)

• 담보재산 근저당 설정시 대한법무사협회 법무사 보수료 면제협조

○ 긴급지원

– 실직·휴폐업 생계지원 및 한시생계보호사업 현장점검(2009.7.13~7.20)

• 시·군·구 및 읍·면·동공무원 간담회 실시

○ 실적보고

– 한시생계보호지원사업 진행상황 보고(2009. 5. 28~)

• 한시생계보호 정보시스템 활용 일일보고

– 재산담보부 생계비 융자지원 사업 주간 실적보고(2009. 6. 8~)

□ 민생안정대책 추진상황 평가

– 한국보건사회연구원 연구용역 발주(2009. 9 ~ 12)

7. 제도보완대책 마련(2009. 8)

□ 한시생계보호 시행 2개월간의 추진현황 점검 후 보완대책 마련·보고(2009.7.31)

□ 지자체 현장점검 결과를 바탕으로 제도보완대책 마련·시행(2009.8.3)

○ 한시생계보호

– 한시생계보호 사업안내 개정안 마련·통보

• 대상자 범위 특례 도입(근로무능력가구→근로빈곤가구의 노인·중증장애인·희귀난치성질환자, 한부모가족의 아동 등을 특례가구로 보호)

• 금융재산 산정범위 개선

– 지자체 현장점검 결과 토대 한시생계보호 제도보완대책 시행

○ 긴급복지지원

– 긴급복지지원 휴·폐업, 실직자 생계지원 현황분석 및 보완대책 마련·시행(휴폐업, 실직자 선정절차 간소화)

• 휴·폐업자 청산된 임차보증금 금융재산→일반재산 간주

• 일용직근로자 지원확대 위해 실직 확인방법 다양화

□ 민생안정대책(기초보장, 긴급복지지원, 한시생계보호) 추진상황 점검 관련 시·도과장 간담회의 개최(2009. 8. 12)

8. 홍보(2009. 5~9)

○ 긴급복지지원

– 제도개선 내용 책자 홍보(설날 '고향가는길'책 게재, 2009.1.1)

– 실직, 휴·폐업 자영업자 생계지원 및 법 개정사항 시행 및 홍보 실시(관보게재, 홍보 영상물 제작·배포, 2009. 6. 5)

○ 재산담보부생계비융자지원(2009. 5~9)

– 포스터(4만부), 리플렛(160만부) 지자체 및 금융기관 배부

– 무가지 신문광고(메트로, 포커스,노컷뉴스 5.22~26)

– 무가지 기획기사(포커스, 이브닝, 시티, 메트로, 노컷뉴스 6.15~6.22)

– 무가지 신문광고(시티뉴스, 벼룩시장 만화6.25~7.3)

– 일간지 기획기사(서울경제, 내일신문, 중앙일보)

– 간접광고(TV, 라디오, 케이블)

– 직접광고(MBC, SBS, TBS라디오, 온라인 배너)

○ 대국민 홍보 강화(2009.9.1~)

– 민생안정대책 주요내용 홍보 소책자 제작·배부(120만부), 동영상 송출 등 홍보 강화(전광판, 지상파TV, 지하철 광고)

– 신규제도에 대한 대국민 인식제고를 위한 전방위적 홍보 지속 실시

• 일간지 정책 광고, KTX 매거진, 잠깐만 캠페인 등 활용 정책 소개, 추석 귀경객 대상 리플렛 홍보, 교통방송 추석 특별 생방송 활용 안내

9. 집행결과

□ 긴급복지지원

○ 총 69천 가구 지원(2009. 11. 30)

□ 한시생계보호

○ 총 545천 가구 신청, 377천 가구 지원(2009. 11. 15)

□ 재산담보부 생계비융자

○ 총 대출신청 10,817건, 대출실행 7,578건(2009. 12. 3)

<표 3-1> 민생안정대책 일자별 추진내용

추진시기	추 진 내 용	비 고
2008.11.26	- 경제상황 점검회의 • 대통령 지시사항 → 극빈자에 대한 대책 마련 "최저생활이 유지되지 않는 극빈자에 대해서는 국가가 책임지고 대책을 세워야 함"	대통령 지시
200812.14	- 확대경제대책회의 • 대통령 지시사항 → 극빈자에 대한 대책 마련 "경제가 어려워 복지혜택을 받아야 하는 절대빈곤층이 증가하는 추세임. 그러나 국가가 정책을 세워도 손길이 닿지 않는 곳이 있음."→기초수급자 외 신빈곤층에 대한 효과적 지원방안 마련 지시	대통령 지시
2008.12.24	- '09년도 대통령 연두업무보고 • 경제위기로 휴·폐업이 급증함에 따라 휴·폐업 영세자영업자에 대한 신속한 생계지원 우선실시 • 신빈곤층을 효과적으로 지원할 수 있는 복지시스템 구축 필요(일자리 제공, 지원 우선순위 설정, 중복배제 등)	
2008.12.30	- 09년도 위기가구보호를 위한 민생안정대책 추진방안 및 주요사업 설명회 개최	
2008.12.31	- 중앙 및 지자체 민생안정지원 T/F 구축 • 복지부-민생안정지원본부, 시군구-민생안정추진단, 읍면동-민생안정지원팀 설치	
	- 2009년 긴급지원사업 안내 지침 개정(안) 보고	긴급복지지원
2008.12 ~2009.3	- 민생안정지원체계 구축 및 빈곤층 실태조사 실시	
	• 위기가구 발굴을 위한 「비수급빈곤층 실태조사」 실시(59만가구, 160만명, 2009.1~3)	한시생계보호
2009.1.1	- 긴급복지지원 휴·폐업 자영업자 위기사유 추가 고시 - 긴급복지지원 재산 및 금융재산 기준완화 고시 • 총재산기준: 대도시 95→135, 중소도시 77→85백만원, 농어촌 72백만원 • 대도시 최고재산액: 69백만원→85백만원(4인기준) - 제도개선 내용 책자 홍보(설날 '고향가는길' 책 게재)	긴급복지지원
2009.1.9	- 민생안정추진체계 구축을 위한 시·군·구청장 대상 청와대 국정설명회	
2009.1.13	- 휴·폐업 영세자영업자 긴급생계지원 신청(2009.1.13 ~12.17)	긴급복지지원
2009.1.14	- 사회안전망 개선 T/F 제3차 회의(총리실 국무총리실장 주재) • 경제위기 대비 생계곤란 가구 선제적 지원 대책 마련 필요성 대두	

추진시기	추 진 내 용	비 고
2009.2.12	- 고용 및 사회안전망 대책 T/F 제5차 회의(총리실 국무차장 주재)	
2009.2	- 기초생활보장 수급자 선정기준 탄력적 적용방안 시행 • 민생안정지원 신청가구가 기초생활선정기준을 충족할 경우 기초수급자로 우선 보호	기초생활보장
	- 긴급복지지원 금융재산 기준 완화(120→300만원 이하) - 2009년도 긴급복지지원 지침 개정관련 주요내용 질의응답 시도별 안내	긴급복지지원
2009.3.5	- 긴급복지지원 대책(안) 보고	긴급복지지원
2009.3.12	- 「민생안정 긴급지원 대책」 확정·발표(기획재정부 등 관계부처 합동 보도자료 배포) - 복지 사각지대 해소를 위한 맞춤형 생계지원대책 발표(기획재정부 예산실 복지예산과 보도자료 배포) • 추경을 통해 저소득빈곤층 260만명에게 총5.4조원 추가지원	
2009.3.18	- 「비수급빈곤층 실태조사」 결과보고	
2009.3.30	- 민생안정대책 추진을 위한 추경예산안 국회 제출	
2009.4	- 시·군·구 민생안정추진단을 민생안정추진TF로 확대 개편(고용·주거·교육·자영업자 생업지원 등 기능추가)	
2009.4.11 ~5.11	- 지자체 담당공무원 교육(시·군·구 과장, 담당자)	
2009.4.29	- 민생안정을 위한 일자리 추경예산 국회통과 • 기획재정부 예산실 예산총괄과, 예산제도과 보도자료 배포	
2009.5.6	- 재산담보부생계비융자지원 시행계획 및 시행지침 마련	재산담보부융자
	- 한시생계보호 세부시행계획·지침 확정 - 한시생계보호제도 지자체 담당자 교육(5.6~5.8) • 시·도 과장(5.6), 시군구 과장(5.7), 담당자(5.6~8) • 지자체 의견수렴 간담회 개최(시·도 과장)	한시생계보호
2009.5.9	- 09년 한시생계보호 사업안내 및 추경예산 국고보조금 확정내시 통보	한시생계보호
2009.5.11	- 한시생계보호지원사업 시행 • 5.11~6.5 발굴·신청, 6.15~12.15까지 매월15일 급여 지급	한시생계보호
	- 전산시스템 구축 실시	
	- 재산담보부 생계비융자 지원사업 세부시행계획·지침 확정	재산담보부융자
2009.5.13	- 재산담보부생계비융자지원 금융기관(새마을금고, 신협, 상호저축은행) 업무위탁 협약체결	재산담보부융자

추진시기	추 진 내 용	비 고
2009.5.15	- 한시생계보호 신청접수 실시(매월15일 지급) - 업무추진을 위한 전산시스템 1차 시스템 구축완료(한시생계보호, 재산담보생계비융자)	한시생계보호
2009.5.19	- 전국 46만 근로무능력가구 한시생계비 지원 실시(복지부 기초생활보장과 보도자료 배포) - 긴급복지지원 제도개선에 따른 지침개정 관련 모니터링 회의 실시	긴급복지지원
2009.5.22	- 긴급복지지원 제도개선에 따른 지침 교육 실시(시·도 및 시·군·구 담당공무원)	긴급복지지원
2009.5.25	- 재산담보부생계비융자지원 대출 신청 시행(~12.9신청마감)	재산담보부융자
2009.5.26~	- 한시생계보호지원사업 진행상황 보고 • 5.28부터 일일보고(한시생계보호 정보시스템 활용)	한시생계보호
2009.5.28	- 긴급복지지원 법률·시행령·시행규칙 동시 개정·시행 • 교육지원 신설(초·중·고생), 지원기간 연장(최장4→6개월) 및 연장지원절차 간소화, 외국인지원 신설, 한시법(5년)→영속법 개정 등(3월 국회제출→4월 국회통과) • 긴급복지 법개정 주요내용 보도자료 배포	긴급복지지원
2009.5.29	- 재산담보부 생계비 융자지원 사업 추가 안내 및 취급금융기관 통보	재산담보부융자
2009.5.31	- 업무추진을 위한 전산시스템 2차 시스템 구축 완료(한시생계보호, 재산담보생계비융자)	한시생계보호
2009. 5~9	-재산담보부생계비융자지원 홍보 • 포스터(4만부), 리플렛(160만부) 기자체 및 금융기관 배부 • 무가지 신문광고, 기획기사, 일간지 기획기사(서울경제, 내일신문, 중앙일보) • 직·간접광고(TV, 라디오, 케이블, MBC, SBS, TBS라디오, 온라인 배너)	재산담보부융자
2009.6.5	- 긴급복지지원 제도개선 내용 보도자료 배포 - 긴급복지지원 위기사유 '실직자' 추가 고시 • 고용보험 미가입 실직자 보호 위해 '09말까지 한시적 위기사유 추가(실직자 긴급생계지원 신청 6.5~12.17) - 실직, 휴·폐업 자영업자 생계지원 및 법 개정사항 시행 및 홍보 실시(관보게재, 홍보 영상물 제작·배포) - 「긴급복지지원법령」 개정에 따른 긴급복지지원사업 안내 지침 변경 내용 통보 및 교육실시(시·도 긴급지원 담당공무원)	긴급복지지원
2009.6.8~	- 재산담보부 생계비 융자지원 사업 주간 실적보고	재산담보부융자

추진시기	추 진 내 용	비 고
2009.6.8~10	- 한시생계보호사업 추진상황 1차 현장점검 • 집행상 문제점 및 애로, 건의사항 점검을 통한 효율적 집행방안 강구(15개 시도,34개 시군구)	한시생계보호
2009.6.15~	- 한시생계보호 급여지급 시작	한시생계보호
2009.6.23~26	- 한시생계보호사업 부진지역 2차 현장점검 • 1차급여지급(6.15)에 따른 집행상의 애로 및 건의사항 수렴	한시생계보호
2009.6.30	- 재산담보부생계비융자지원 신용보증기관 업무위탁 협약 체결 및 신용보증 대출 시행	재산담보부융자
2009.7.1	「주택대출 규제 강화 방안」 마련시 「재산담보부 생계비 융자지원」 사업유예 요청(금융위원회, 기획재정부)	재산담보부융자
2009.7.1~31	- 지자체 및 금융기관 현장점검을 통한 사업안내 및 독려 • 담보재산 근저당 설정시 대한법무사협회 법무사 보수료 면제협조	재산담보부융자
2009.7.13 ~7.20	- 실직·휴폐업 생계지원 및 한시생계보호사업 현장점검 • 시·군·구 및 읍·면·동공무원 간담회 실시	긴급복지지원 한시생계보호
2009.7.15	- 재산담보부생계비융자 지원금 일시지급 허용 • 매월 최저생계비 한도→1,000만원한도 일시금 지급	재산담보부융자
	- 전국 시·도 및 시·군·구 전담공무원 모니터링 회의 • 실직·휴폐업 지원현황, 제도개선 방안 토의 및 의견수렴 - 긴급지원협의회 위원 의견수렴(7.15~7.20)	긴급복지지원
2009.7.21 ~7.23	- 한시생계보호사업 부진지역 3차 현장점검 • 2차급여지급(7.15)에 따른 집행상의 애로 및 건의사항 수렴	한시생계보호
2009.7.31	- 한시생계보호 시행 2개월간의 추진현황 점검 후 보완대책 마련·보고	한시생계보호
2009.8.3	- 지자체 현장점검 결과를 바탕으로 제도보완대책 마련·시행	
	- 한시생계보호 사업안내 개정안 마련·통보 • 대상자 범위 특례 도입(근로무능력가구→근로빈곤가구의 노인·중증장애인·희귀난치성질환자, 한부모가족의 아동 등을 특례가구로 보호) • 금융재산 산정범위 개선 - 지자체 현장점검 결과 토대 한시생계보호 제도보완대책 시행	한시생계보호
	- 긴급복지지원 휴·폐업, 실직자 생계지원 현황분석 및 보완대책 마련·시행(휴폐업, 실직자 선정절차 간소화) • 휴·폐업자 청산된 임차보증금 금융재산→일반재산 간주 • 일용직근로자 지원확대 위해 실직 확인방법 다양화	긴급복지지원

추진시기	추 진 내 용	비 고
2009.8.5	- 근로무능력자 한시생계보호 지원 확대(복지부 기초생활보장과 보도자료 배포)	한시생계보호
2009.8.12	- 민생안정대책(기초,긴급,한시생계) 추진상황 점검 관련 시·도과장 간담회의 개최	
2009.8.24 ~8.26	- 한시생계보호사업 우수·부진지역 4차 현장점검 • 대상자 범위특례에 따른 사업추진 모범사례 발굴 및 부진지역독려	한시생계보호
2009.9.1~	- 대국민 홍보 강화 • 민생안정대책 주요내용 홍보 소책자 제작·배부(120만부), 동영상 송출 등 홍보 강화(전광판, 지상파 TV, 지하철 광고)	
2009.9.8	- 고용 및 사회안전망 대책 T/F 제28차 회의 • 민생안정대책 추진현황 및 향후계획 보고	
2009.9.9	- 신청자격 있는 대상자 추출, 개인별 「생계지원 안내문」 발송 • 국세청과 협의, 휴·폐업자 생계지원 안내문 발송(43만명), 대상자 제출서류 안내문으로 대체 • 일용직근로자 협회에 실직자지원 안내문 발송(직업소개소 안내용)	긴급복지지원
2009.9	- 신규제도에 대한 대국민 인식제고를 위한 전방위적 홍보 지속 실시 • 일간지 정책 광고, KTX 매거진, 잠깐만 캠페인 등 활용 정책소개, 추석 귀경객 대상 리플렛 홍보, 교통방송 추석 특별 생방송 활용 안내	재산담보부융자
	- 취약계층 발굴을 위한 공적자료 지자체 제공 • 학비 및 급식비 미납 학생가구, 연금보험료 체납자, 단전 가구, 부양의무자기준 초과자 명단 제공	한시생계보호
2009.9.14 ~9.18	- 한시생계보호사업 지자체 5차 현장점검 • 집행실적이 낮은 지역의 사업 잔여기간 동안 요보호 빈곤가구 발굴·보호 • 부진지역 대상 사유분석, 애로사항 해결, 우수사례 전파 등 적극적인 현장점검 실시	한시생계보호
2009.9.15	- 고용 및 사회안전망 대책 T/F 제29차 회의 • 민생안정대책 추진현황 및 향후계획 보고	
2009.9.24 ~12.23	- 민생안정대책 추진상황 평가 연구용역(한국보건사회연구원)	
2009.10.14	- 한시생계보호 11월 5일 신청 마감 보도(복지부 기초생활보장과 보도자료 배포)	한시생계보호
2009.10.26 ~10.29	- 한시생계보호사업 종료대비 지자체 현장점검 • 종료대비 전반적 실태 분석 및 지속적보호를 요하는 가구에 대한 대체 지원방안 모색)	한시생계보호

04

KIHASA

민생안정대책 평가

제4장 민생안정대책 평가

제1절 민생안정대책 평가방향 및 내용

□ 정부의 경제위기에 대한 대응에서 그 효과를 극대화하기 위한 재정정책의 방향으로 3T 정책 즉, 적시성(Timely), 대상집중성(Targeted), 그리고 일시성(Temporary)를 제시하고 있으며, 위기에 대응한 정책의 평가는 단기적인 측면과 장기적이고 구조적인 측면에서의 평가로 나누어 볼 수 있음(이상은, 2009).

○ 본 연구의 목적은 주요 민생안정대책을 중심으로 정책 추진과정에서의 제도 집행현황의 실적 및 문제점을 점검하는 것이므로, 본 연구에서는 제도 설계상의 문제, 운영상의 오류, 그리고 추진실적 및 효과 등의 평가내용에 중점을 둠.

- 즉, 위기대응정책의 효과성 제고측면과 단기적 측면을 고려하여 기존 제도의 확대 및 신규제도 추진의 시의성, 대상표적성, 한시성 등의 평가방향과 제도운영의 실태 및 집행 추진의 여건 등의 집행과정과 성과 등의 평가내용을 중심으로 대상, 지원수준, 집행여건 등의 평가지표를 구성하여 점검함.

제2절 민생안정대책 평가[11]

1. 긴급복지지원

가. 추진현황 및 실태

□ 긴급지원제도의 추진현황에 대한 점검은 시의성 평가에서 매우 중요하며 기존 제도의 확대사업으로 특히 실직자에 대한 대처가 시의적절하게 이루어졌는를 살펴보기로 함.

○ 휴폐업자에 대한 지원은 6개월간 4,136건에 불과하여 당초 예상대비 집행율이 11.8%에 불과해 지원실적이 매우 저조했으며, 실직자에 대해서는 시행 1개월간 102건으로 집행율 0.7%에 그쳐 집행건수가 희박하며, 기타 지원은 당초 예상보다 훨씬 빠른 속도로 집행이 되고 있었다고 보여짐(6개월간 26,144건, 집행율 62.2%).

<표 4-1>2009년 긴급지원 집행현황 및 전망

(금액 단위 :억원)

구 분	'09 예산		'09. 6월		집행현황		'09. 11월말		전망	
					집행율(%)				집행율(%)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	91,540	1,533	30,382	285	33.2	18.6	69,115	649	76	42
휴폐업	35,200	724	4,136	32	11.8	4.5	8,270	65	24	9
실 직	14,300	294	102	0.6	0.7	0.2	714	4	5	1
기 타	42,040	515	26,144	252	62.2	48.9	60,131	580	143	113

○ 경제위기에 따른 실직자가 대폭 확대될 것이라고 예상되었지만 긴급지원이 보충성의 원칙에 따르고 있고 자칫 위기사유에 대한 관대한 확대조치가 도덕적 해이를 불러 일으킬 수 있다는 점을 감안하더라

11) 제2장의 민생안정대책 개요는 제도시행 계획단계인 기획재정부, 「민생안정 긴급지원 대책(2009. 3. 12)」자료를 중심으로 정리하였고, 제4장 민생안정대책 평가의 사업별 목표치는 이후 조정된 내용으로 사업별 규모 및 금액 등에서 다소 차이가 날 수 있음.

도 실직을 위기사유로 포함시킨 것이 2009년 6월이고 아래 표와 같이 대상자 선정 기준과 절차가 까다로워 다시 보완대책을 만든 것이 동년 8월임.

○ 그러나 경제지표의 호전에 따라 이미 정책대상자 수는 줄고 있었기 때문에 실직을 위기사유로 포함시킨 정부정책의 의도가 채 꽃피기도 전에 사업을 재정비해야 하는 전환기를 맞이하게 된 것임.

<표 4-2>대상자 선정절차 기준 보완대책 대안

현 행	변 경	대상자 및 소요예산
1.휴·폐업자의 청산된 임차보증금을 금융재산으로 간주	→ 일반재산으로 간주	2,426건 25억
2. 일용근로자 : 증명방법 제한적 ※ 통장사본, 퇴직증명서	→ 다른 증명방법 있을시 인정 ※ 출근부, 직업소개소 취업기록 ※ 공무원 사실확인서 첨부 → 증명에 대한 재량을 인정	5,105건 52억
3. 실직자 최소 근무기간 6개월	→ 전직포함 전체 근무기간 6개월	-
4. 1개월 지원 후 일자리 알선 의무화 - 이를 거부시 지원중단	→ 지원기간 중 일자리 알선 노력 - 일자리 제공에도 불구 거부시 중단	-

나. 평가

(1) 대상

□ 위기사유 확대의 적절성

○ 긴급복지지원제도의 근본적인 취지는 동 법 제1조에서 볼 수 있듯이 "생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나게 하는 것"임.

– 물론 일상생활에서 조금 일탈한 것을 위기상황이라고 규정할 수는 없지만 명백하게 다급한 상황임을 알 수 있는 것을 제외하고는 그 경계가 불분명한 것이 사실임.

– 그렇기 때문에 위기사유의 범위를 제한해야 할 필요성 이면에는 그 범위에서 벗어난 개별사례가 갖는 특수성을 무시했을 때 법 정신을 구현하지 못하는 상황이 발생할 수 있다는 한계와 위험이 늘 내재되어 있음.

○ 그렇기 때문에 위기사유의 범위를 보다 포괄적으로 제시하면서도 일정 정도의 범위를 획정하되, 그 범위에 대한 판단은 사안에 따른 개별구체적으로 융통성있게 판단되어야 함.

– 그러나 현실은 다름. 시군구청의 일선업무 담당자의 판단이 존중될 때도 있지만 왜 그런 판단을 내리게 되었는지에 대해 소명해야 하고, 업무와 다소 거리가 있는 관계자의 곤혹스런 질문과 해명요구에 대해서도 방어적 자세를 갖추어야 하는 것이 현실적 요구임.

– 그러므로 원칙적으로는 위기사유 범위의 획정과 융통성있는 판단을 주문하지만, 실제 업무집행과정에서는 주어진 범위 내에서 가급적 소극적으로 해석하는 것이 이후 위기사유였음을 입증하는데 보다 수월해질 수 있음.

– 이런 관점에서 여기에서는 위기사유가 경제위기의 사정을 잘 반영하였는지에 대해 살펴보고자 함.

○ 정부는 위기사유로서 2009년 1월에는 주소득자의 휴업, 폐업을 포함하고 동년 6월에는 '가구 구성원에게 다른 소득원이 없을 때'라는 단서조항이 과도하게 제한적이라고 판단하여 '가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 경우'로 완화함.

– 전자와 관련해서는 2008년에 시작된 경제위기의 여파로 휴폐업자나 실직자가 대폭 늘어날 것이 예상되었고 아울러 2009년 기초생활보장 수급자 수가 급증함에 따라 빈곤층을 포함한 저소득계층이 직면하게 될 위기상황이 경제위기 전보다 늘어날 것으로 예상하는 것은 상식의 범위 내에 포섭된다고 볼 수 있음.

– 아울러 2008년부터 시작된 경제위기가 단순히 국지적 양상을 보

였다기보다는 전세계적으로 경기불황의 위기에 직면하게 되었고 이를 극복하기 위해 다양한 위치에 있는 국가들이 과감하게 재정적자정책을 써야 할 만큼 그 위기의 심각성도 우려할만한 수준이었다고 보여짐. 이에 수준높은 사회안전망의 구축 및 작동을 통해 경기변동에 따른 생존권의 위협 상황을 최소화하는 것이 가장 바람직하지만, 그렇지 못한 경우에 일시적이라 하더라도 탄력적으로 위기상황으로부터 탈출시킬 수 있는 제도적 보완책을 마련하는 것은 매우 절실하다고 볼 수 있으므로 이번 경제위기에 대해 긴급복지지원법령을 개정하여 휴폐업자나 실직자가 절망적 상황으로 치닫지 않도록 위기사유로 포섭한 것은 적절하다고 보여짐.

– 아울러 '가구 구성원에게 다른 소득원이 없을 때'라는 단서조항을 '가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 경우'로 완화한 것은 늦었지만 제도적 합리성을 제고한 것이라고 보여짐.

□ 위기사유 확대에 따른 대상포괄성

○ 2009년 동안 긴급복지지원과 관련된 위기사유의 변화는 크게 1월과 6월에 이루어짐.

– 1월에는 '주소득자의 휴업, 폐업으로 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때'가 추가되었는데, 지원대상 요건으로 제시된 것이 '국세청 사업등록자 중 휴·폐업신고 전 종합소득금액이 2,400만원 이하인 자로서 휴·폐업 신고후 1개월이 경과하고 6개월 이내에 신청한 자임. 단, 전문직 사업자, 부동산 임대업, 병의원, 약국, 사채업 등의 고소득 자영직종은 제외하고 있음.

– 6월에는 1월 개정내용과 관련하여 휴·폐업 신고경과기간을 '1개월이 경과한 자'로만 규정하고 '6개월 이내에 신청한 자'에 대한 규정을 삭제하였음. 한편, 위기사유로 '실직'을 포함시켰는데, '주소득자의 실직으로 가구구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때'를 추가하고 이에 대한 자격요건으로 '가구원 중 주소득자가 고용보험 피보험자격이 미신고 되어 있거나, '08.10.1 이후 실직하여 1개월이 경과하고, 실직전 6개월 이상 근로하였거나, 1개월간 소정근로시간이 60시간 이상이고, 월 평균 임금이 24만원 이상인 자'에 한하는 것으로 하였음.

○ 이와 관련하여, 실직의 경우에는 지원대상자를 실업자 중 고용보험가입자는 실업급여가 담당하고 고용보험 미가입자 중 소득·재산 기준 충족자에 한하여 긴급지원이 담당하도록 당초부터 설계됨으로써 그 실질적인 대상자가 그리 많지 않았음.

• 뿐만 아니라 정부에서는 경제성장률 2.3% 하락, 실업률 5.5% 정도의 최악의 경제상황에 대비하여 휴폐업 및 실직자에 대한 지원 추경예산으로 49,500명에 대해 1,017억원을 세워놓았으나 경제성장률이 0.7% 하락 정도로 경제지표가 개선됨에 따라 실업률이 5.5%에서 3.7%로 수정되어 실업자 규모가 당초예상인 2009년 2월 1,304천명에서 2009년 7월 928천명으로 줄어들었음.

• 이에 따라 정책대상자도 49,500명에서 그의 1/3 수준인 14,400명으로 축소된 것임. 이러한 경제지표의 빠른 호전은 많은 경제학자들도 사전에 예측하지 못한 것으로서 1997년 경제위기 때와 달리 대외경제에 따른 경기변동 및 국제금융에 대한 탄력적 대응 수준이 상당히 높아져 위기탈출에의 시간이 짧아졌다는 것이 최근의 분석임.

○ 이에 따라 정부가 당초 추경예산을 확보하고 경기악화에 따른 위기상황에의 대처준비에 철저했다는 점에서 그 노력을 긍정적으로 평가할 수 있으며 경제여건 호전에 따른 불용액을 당초 판단의 잘못이나 집행상의 큰 오류에서 기인한 것이라고 보기는 어렵다고 봄.

□ 소득·재산기준

○ 대상자 선정 소득재산기준은 당초 법 제정당시의 과다한 기준을 완화하는 과정에서 당초 제도 설립의 취지는 훼손하지 않으면서 긴급지원을 받아야 하는 대상을 포괄하는 방향으로 그 기준이 변경되었

다고 볼 수 있음.

(2) 지원 종류 및 수준

① 교육지원의 신설·운영의 적절성

□ 긴급지원의 종류 중 교육지원을 포함시켜 확대한 것은 매우 의미있는 변화라고 볼 수 있음.

○ 종래에 긴급지원을 받았지만 긴급교육지원은 받을 수 없어 생계지원을 교육비에 충당하고 다시 위기상황에 빠지는 경우가 있었고, 아울러 긴급교육지원만 받으려고 하는 경우에도 이에 해당하지 않아 지원의 포괄성을 확보하기 어려웠었음.

<표 4-3> 긴급교육지원 지원금액

(단위 : 원)

구 분	초등학생	중학생	고등학생
지원금액	170,000	270,000	329,000원 및 수업료 (해당 학교 급지별 상한액) · 입학금(20,000원)

주: 수업료는 『특별시 · 광역시 · 도별 학교 수업료 및 입학금에 관한 조례』에 의한 해당 학교 급지별 상한액(예시 : 서울의 경우 최고 362,700원)으로 지원하고, 입학금은 해당 학생만 지원

□ 그러나 이를 집행하는 지방자치단체에서는 긴급지원대상가구에 교육지원 대상자가 포함되어 있으면 교육비 미납여부와 관계없이 지원하는 것이 지나친 점이 없지 않고, 생계지원과 교육지원이 합쳐지면 타 지원과 비교해 볼 때 지나치게 관대하다는 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점을 우려하고 있음.

□ 그러므로 생계지원과 교육지원이 위기상황에 맞는 지원인지, 타 지원과의 형평성에서 문제는 없는지에 대한 정책적 고려가 뒤따라야 할 것으로 봄.

② 지원수준 및 횟수 변경의 적절성

□ 일선 행정기관에서는 긴급복지지원에 따른 각종 지원이 타 지원에 비해 그 수준이 과도하게 높고 중복지원의 가능성이 있다는 지적이 있어 왔음.

○ 이의 일환으로 정부에서는 중복지원의 가능성을 없애고 지원 적절성을 회복한다는 의미에서 생계지원의 수준을 68.5%로 낮춘 것은 제도의 정합성을 제고시킬 수 있는 조치인 것으로 평가됨.

□ 아울러 지원횟수도 필요에 따라 늘어나 사각지대를 해소하는데 기여한 바 있음.

○ 즉, 긴급지원 지원기간이 최장 4개월로 되어 있으나 경제상황 악화 등으로 단기간에 위기상황 해소가 어려운 경우 지원기간을 확대할 필요가 있고, 긴급지원을 1개월 실시한 후 연장지원이 필요하다고 판단되는 경우 긴급지원심의위원회의 심의를 받아야 됨에 따라 지원 절차가 번거롭다는 지적이 있었음.

○ 이에 법을 개정하여 긴급지원 기간을 최장 4개월에서 6개월로 늘리고 단기간에 위기상황 해소가 어려운 저소득층에 대한 실질적 지원을 통해 빈곤층 전락을 예방토록 하였음.

○ 아울러 위기상황으로 인하여 생계유지가 계속해서 어려운 경우에는 1개월 지원 후 시장·군수·구청장이 2개월 연장결정할 수 있도록 하여 신속한 지원이 이루어지도록 한 점 또한 긴급지원제도 마련의 본래적 취지를 살리는 조치였다고 평가됨.

(3) 전달체계

□ 전달체계의 문제는 주로 보건복지가족부와 지방자치단체간의 업무연계성, 일선 행정기관에 의한 정책집행의 효율성 등을 고려하게 되는데 여기에서는 크게 두 가지에 초점을 두고 파악하고자 함.

○ 첫째, 2009년에는 긴급지원제도가 그 자체로 집행되었다기 보다는 전체적인 민생안정대책의 일환으로 추진되었다는 점임.

– 즉, 기존의 기초생활보장제도를 기초로 하여 한시생계보호와 재산담보부 생계비 융자지원제도가 함께 시행되면서 긴급지원은 경제적 곤란 등을 겪고 있는 자에 대한 정부지원 중 하나였다는 점임.

○ 둘째, 지방자치단체에서 자체적으로 시행하는 각종 사회취약계층에 대한 지원이 우선됨으로써 긴급지원제도는 그야말로 잔여적인 제도로서 간주되었다는 점인데, 상세 내용은 아래와 같음.

① 지방자치단체 자체 특수사업과의 관계

□ 긴급복지지원제도는 2009년 경제위기로 인해 위기상황에 직면한 자들에 대해 삶의 희망을 품을 수 있는 제도적 장치로서 역할하고자 휴폐업자 및 실직자를 정책대상으로 포섭하고 이에 대한 지원에 대비하기 위해 적극적으로 추경예산을 확보하였음.

□ 그러나 실제 집행에 있어서는 당초 예상과는 달리 지원이 크게 늘어나지 않았는데 여기에는 지방자치단체가 자체적으로 시행한 각종 자체 특수사업이 영향을 미친 것으로 이해될 수 있음.

○ 즉, 실직, 휴·폐업 가구 발생시 서울시 및 경기도에서는 자체 특수시책 사업을 우선 적용하여 지원한 것임.

– 이는 23천건으로서 휴폐업 및 실직에 대비하여 계상한 정책대상 규모인 49,500가구의 46%에 해당하는 아주 높은 수준이었음.

– 이를 다른 각도에서 살펴보면, 2009년 7월 서울, 경기도의 전체 실업자 비율이 52%를 차지함에도 불구하고 이들에 대한 긴급지원 실적은 전체 대비 31%정도로 저조한 실적으로 나타난 것임.

□ 여기에는 지방자치단체가 위기상황에 처한 자로 간주하는 지원대상과 선정기준이 긴급지원보다 완화된 기준을 적용한 것이 크게 작용한 것으로 보임.

○ 예를 들면 조사에 있어서, 긴급지원은 금융재산을 조회하는 반면, 지방자치단체에서는 금융재산을 아예 조회하지 않았음.

○ 아울러 지원수준에 있어서도 긴급지원은 4인가구기준 90만원인 반면, 서울시의 경우 110만원으로 지원단가가 높고 구(區)비 부담이 없는 서울시 사업이 강한 유인체계로 작동한 것임.

○ 뿐만 아니라 서울시는 일자리 연계보다 취약계층 생계지원 강화에 중점을 두었음.

○ 아울러 지자체장 최우선 관심과제이며, 평가를 통한 포상을 실시하고 계속 점검·독려함에 따라 지자체 사업 우선 지원하였는데, 「SOS 위기가구 지원사업」 자치구별 평가실시(8. 31.기준)로 긴급지원은 후순위였던 것임.

<표 4-4> 긴급지원, SOS 위기가정(서울), 무한돌봄(경기)사업 비교

구분	긴 급 지 원	SOS 위기가정 지원 (서울)	위기가구무한돌봄 (경기)
지원 대상	① 주소득자의 사망, 가출 ② 중한 질병 또는 부상 ③ 방임·유기·학대·가폭·성폭력 ④ 화재, 이혼, 단전 ⑤ 휴폐업, 실직(고용보험 미가입자)	①중한 질병, 부상(긴급지원과 동일) ②화재, 범죄, 천재지변(긴급지원과 동일) ③휴·폐업, 부도 ④교육위기(긴급지원과 동일) ⑤실직(고용보험가입, 미가입자)	긴급지원 ① ~ ⑤ ⑥저소득가구 : 위기사유 없음 (소득 : 최저생계비 120%, 재산 : 70백만원 이하)
선정 기준	-소득 : 최저생계비 150% 이하 -재산 : 대도시 135백만원 -금융재산 : 300만원	-소득 : 최저생계비 170% 이하 -재산 : 긴급지원과 동일 -금융재산 : 긴급지원과 동일 ※특이사항 : 구비부담 없음, 금융재산 전산조회 미실시	-소득·재산 : 긴급지원과 동일 ※특이사항: 금융재산 전산조회 미실시
지원 기간	-생계·주거·지원 등 : 최장6개월 -의료지원 : 2회 ※ 생계지원단가 : 최저생계비 68.5%	-생계·주거지원 등 : 최장 3개월 (1회에 3개월 지원 결정 가능) -의료지원 : 1회(150만원 이내) ※ 생계지원단가 : 기초수급자 현금급여액	-지원 개월 수 ·근로무능 : 제한없음 ·근로능력 : 최장 3개월 (1회에 3개월 지원 결정 가능) -저소득가구 : 최장 3개월 생계지원 ※ 생계지원단가 : 최저생계비 50% 수준
지자체 관리 사항		-평가 및 포상실시 ·평가 : 8월(추가평가여부 검토중) ·포상 : 700백만원 예정	-평가 및 포상실시 ·평가 : 매 분기 ·포상: 180백만원 -집행사항에 대한 간담회 수시개최
집행 현황	- (목 표) 91천가구, 1,339억원 - (실적,7월) 36천가구, 340억원 → 22% 집행	- (목 표) 2천가구, 50억원 - (실적,8월) 1.9천가구, 31억원 → 62% 집행	- (목 표) 25천가구, 435억원 - (실적,8월) 21천가구, 36억원 → 54% 집행

② 일자리 우선·연계 지원

□ 희망근로대책에서는 25만명에 대해 예산을 17,070억원을 세워놓고 대대적인 홍보작업에 들어감.

○ 희망근로에의 참여대상은 만 18세 이상 근로능력자로 소득은 최저생계비 120% 이하이고 재산은 135백만원 이하인 자를 우선 선발하였는데 행정안전부 자료에 의하면 희망근로 참가 전(前) 실직 및 휴폐업자의 직업비율은 40.8%에 달함.

□ 아울러 긴급복지지원안내에서도 긴급복지 1개월 지원 후 희망근로 프로젝트 등 일자리에로 우선 연계하도록 하였고, 희망근로 참여자의 임금을 감안하여 지원단가를 2009년 5월 평균 월 966천원에서 662천원으로 하향 조정함.

○ 이에 따라 희망근로 참여자중 휴·폐업, 실직자는 약 104천명에 달한 반면, '09. 7월 당시 실직자 928천명 중 약 11% 정도만 참여하는데 그침.

③ 행정적 애로사항

□ 본 연구를 통해 일선 행정기관에서 근무하는 직원들의 의견을 수렴한 내용은 아래와 같음.

○ 첫째, 휴폐업과 실직 관련 대상자 확정을 위한 신청·조사 절차가 매우 까다로웠다는 점임.

– 신청자는 실직으로 인한 긴급지원대상자이나 급여통장이 없고 현금으로 급여를 지급받은 경우 이와 관련된 내용을 증빙하기 어렵게 되고, 국세청을 방문하여 휴·폐업증명원 또는 소득금액증명원에 대한 서류 확보에 애로가 있는 등으로 인해 자격확인 제출서류 준비 및 입증이 어려웠음.

– 뿐만 아니라 실직의 경우에는 전국분 조사가 이루어질 경우 2~3일 내에 지원이 이루어지지 못하고 많게는 1개월 정도 시간이 소요되어 지원시기의 적절성을 놓치는 경우가 많으며 그러한 시간 소요는 간접적으로 신청자의 감소효과를 가져올 수 있었다고 판단됨.

○ 둘째, 휴폐업 및 실직과 관련된 담당공무원의 업무추진 경험이 없었던 점임.

– 노동부 고용지원센터 및 국세청과의 업무협조를 이루는 과정에서 많은 어려움들이 도출되었고 실직자에 대한 지원실적이 미비하고 실질적인 지원을 이루고자 보건복지가족부에서 국세청과 협의하

여 안내문을 발송한 이후 안내문을 받은 대상자가 자신이 긴급지원을 받을 수 있을 것이라고 기대하고 시군구청에 문의하였으나 금융재산기준 등으로 인해 탈락된 경우 박탈감을 느낀 신청자의 민원으로 인해 업무를 처리하면서 실무적으로 많은 어려움을 겪었던 것으로 드러남.

○ 셋째, 담당공무원의 과중한 업무임.

– 긴급지원업무를 전담으로 처리하는 사례는 그리 많지 않고 대부분 타 업무와 겸임하고 있는 실정인데 경제위기로 인한 위기사유가 추가되고 각종 지원이 추가·변경됨에 따라 새로운 업무에 노출되는 경우가 많았음.

– 아울러 지원건수 자체가 전년도에 비해 2배 이상 급증하면서 현장확인 등 실무적인 업무처리시간이 절대적으로 늘어남.

– 이에 따라 적극적으로 긴급지원대상자를 발굴하는데 초점을 맞출 수 있는 여력이 줄어들게 되고 변화한 환경에 따른 신청자를 처리하는데 자연스럽게 순응하게 되고, 자체지원 특수사업에 초점을 맞추다보니 결과적으로 업무 총량은 과도하게 늘어나 휴폐업이나 실직과 관련된 업무에의 적극성을 보이기 어려웠던 것으로 짐작할 수 있음.

(4) 재정

□ 재정적 측면에서 사업추진성과는 2009년 7월말 현재, 36천건 지원(340억원 집행), 전년 동기대비 2.35배 증가함.

○ 이는 소득·재산 기준 완화(1~2월), 휴·폐업(1월), 실직(6월) 위기사유 추가, 교육지원 신설(5월), 지원기간 연장 및 연장절차 간소화(5월) 등으로 지원 실적이 크게 증가한 것임.

<표 4-5>월별 긴급복지지원 지원 건수 및 집행 금액 추이

(단위: 건, 백만원)

구분		계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월
집행 건수 (건)	'08	**15,271**	2,328	1,873	2,205	2,149	2,137	2,160	2,419
	'09	**35,936**	3,714	5,374	6,236	5,325	4,460	5,280	5,547
집행액 (백만원)	'08	**17,667**	1,915	2,263	2,632	2,564	2,448	2,634	3,211
	'09	**34,005**	2,603	4,633	5,537	5,459	4,521	5,709	5,543

○ 세부내용을 살펴보면, 경제위기로 취약계층의 생계비 지원 건수가 급증함.

– 7월말(12,632건) 현재 실적이 '08년 전체 실적(3,171건)보다 4배 증가함(생계지원이 차지하는 비율도 12%('08년)→35%('09.7)로 증가).

<표 4-6>긴급복지지원 지원 내역 현황

구 분		생 계	의 료	주 거	시설이용	장제비등	계
건 수	'08년	3,171	23,143	236	19	636	**27,205**
	'09.7	12,632	21,588	297	31	1,388	**35,936**
집행액 (백만원)	'08년	2,121	31,909	46	5	160	**34241**
	'09.7	8,375	25,266	66	9	289	**34,005**

□ 그러나 휴·폐업 및 실직자 한시 생계지원은 당초 7월 예상치 24,615건보다 적은 4,615건(19%)임. 이의 원인을 살펴보면 아래와 같음.

○ 첫째, 경제위기 및 비정규직법 문제로 대량실업이 예상됐으나, 실제 실업률은 저조했던 점임.

○ 둘째, 지방자치단체가 자체 특수사업을 우선 시행했다는 점임.

○ 셋째, 희망근로 프로젝트와 연계하여 사업을 추진했다는 점임.

○ 넷째, 실업급여 종료자, 자발적 실직자 등 지원대상자 범위가 좁았고,

금융재산 기준인 300만원 초과보유자로 인해 신청자 대부분이 탈락했다는 점임.

○ 다섯째, 이후에 완화하긴 했지만, 제출서류 등 대상자 확인에 애로가 많았다는 점임.

○ 여섯째, 전국분 조사를 위해 행정절차를 거치다보면 2~3일 내에 지원하기 어렵고 1개월 정도 소요되다보면 신청자가 불만을 가지거나 신청철회하는 경우도 많았던 것으로 보임.

○ 일곱째, 지자체의 관심과 노력도 그리 높지 않았다고 판단됨.

– 자체 사업의 경우는 평가, 실적반영, 보상 등 각종 유인책들이 많고 상급자가 직접 챙기기 때문에 긴급지원이 우선순위에서 밀리고, 희망근로의 경우에는 3~4명이 발령받아 일하는 것에 비하면 인력도 부족하여 업무과중과 실업이라는 생소한 업무에 적극적으로 대처하기에는 역부족이었던 것으로 보임.

□ 그럼에도 불구하고 실업급여를 못 받고 실직확인도 곤란한 사례 등 보호가 필요하지만 실질적으로 보호를 못 받는 실직·휴폐업자가 제외되지 않도록 하는 정책방향을 제대로 설정한 것이며 앞으로도 이와 관련한 정치한 정책설계가 보완될 필요가 있다고 보여짐.

○ 즉, 위기가구 일시보호제도 도입의 본래 취지를 살리되, 경기회복 국면과 한시제도를 감안하여 대상자 기준 완화보다는 선정절차 애로해결 중심으로 보완하여 꼭 보호되어야 할 가구가 누락되지 않도록 홍보·발굴 노력을 강화해야 할 것임.

○ 일선 행정기관의 담당자들이 업무를 처리함에 있어 겪을 수 있는 애로사항을 최소화시켜 나가는 부가적인 노력이 뒤따라야 할 것으로 봄.

□ 이를 종합해 볼 때 정부가 이미 경제위기 상황을 긴급복지지원제도와 관련하여 판단하고 있었다면 실직을 위기사유로 포섭하는데 따른 고려사항들을 세밀하게 그리고 짧은 시간 내에 검토했어야 한다고 보여짐.

○ 이는 보건복지가족부 자체보다는 부처 간 파트너십을 통한 연계·협력의 수준이 높지않고 아울러 정책 간 조정역할을 구현하는데 따른 업무 프로세스가 정형화되어 있지 않은 현실적 한계도 작용하는 것으로 판단됨.

○ 실직을 둘러싼 개입지점을 포착하고 이를 추진하기 위한 부처간 역할분담이 원활히 이루어질 수 있는 운영방식은 우리 행정체계가 갖추어야 할 우선 과제라 할 수 있음.

2. 한시생계보호

가. 추진현황 및 실태

(1) 추진 실적

○ 다음 표에서 확인할 수 있듯이 시행초기에 대상자 발굴과 지원 실적이 저조하였으나, 몇 차례의 현장 점검과 일일보고체계를 가동하면서, 점차 실적이 개선되는 경향이 나타남.

○ 급여가 시작된 6월에는 신청가구가 목표가구의 43.3%에 불과하였고, 이중 실제로 급여가 확정된 가구는 목표가구의 20.8%수준에 머물고 있음. 세 달이 경과한 8월까지 신청가구가 목표의 77.7%, 지원확정가구는 목표의 절반 수준인 51.4%임. 10월에 접어들면서 신청가구가 처음으로 목표의 100%를 초과하였고, 프로그램 종료 한 달 전인 11월에 이르러서야 신청가구는 목표의 118.8%에, 그리고 지원확정가구는 목표의 82.8%에 도달하고 있음.

<표 4-7>한시생계보호 월별 추진 실적

(매월 15~16일 기준)

	6월	7월	8월	9월	10월	11월
신청가구	198,566 (43.3%)	301,087 (65.6%)	356,763 (77.7%)	434,797 (94.7%)	504,321 (109.9)	545,121 (118.8)
지원결정	95,475 (20.8%)	182,486 (39.8%)	235,911 (51.4%)	277,481 (60.5%)	327,509 (71.4%)	377,352 (82.2%)
예산집행	-	438 (10.5%)	845 (20.2%)	1,288 (31.0%)	2,015억 (41.3%)	-

자료: 보건복지가족부, 내부자료, 2009.

○ 예산집행실적은 더욱 더 저조한 실태를 보여주고 있는데, 10월에 2015억원으로 목표량의 41.3%에 머물고 있음.

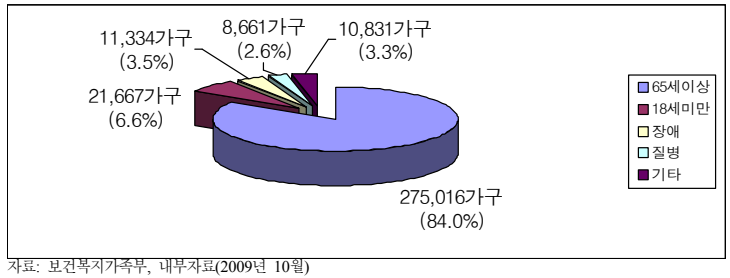
○ 프로그램 종료 예정인 12월까지 집행실적은 목표량의 89.9%(지원결정) 달성될 것으로 전망되고 있으며, 예산 집행에 대한 전망은 총 3,289억원으로 배정된 총예산의 67.4% 수준에 머물 것으로 예상하고 있음.

(2) 지원가구 구성 실태

○ 한시생계 지원대상 전체 327,509가구(10.15일 기준) 중 65세이상 노인가구가 지원대상가구의 대부분(275,016가구, 84.0%)을 차지하고 있는 것으로 파악됨.

○ 18세미만 아동 청소년이 21,667가구로서 지원대상 가구의 6.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났고, 그 다음으로 장애인이 11,334가구, 3.5%의 비중을 차지하고 있었으며, 기타(10,831가구, 3.3%), 질병(8,661가구, 2.6%) 順으로 구성되어 있었음.

[그림 4-1] 한시생계보호 지원가구 구성현황



자료: 보건복지가족부, 내부자료(2009년 10월)

○ 기타는 임산부, 공익근무요원, 20세미만 중고생, 가구원 양육·간병·보호, 대학재학, 도서벽지, 기타 시군구청장이 인정하는 자 등임.

○ 지원 대상 가구주와 가구원의 인적사항(연령, 성별, 가구규모 등)에 대한 구체적인 실태는 다음과 같음.

○ 〈표 4-8〉은 지원 대상 가구주와 개인의 연령분포 실태를 보여줌.

<표 4-8> 한시생계보호 지원가구의 연령대별 분포

(단위: 가구, 명, %)

연령대	가구주			개인		
	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)
10세 미만	19,820	5.25	5.25	60,671	11.49	11.49
10-20세 미만	16,522	4.37	9.62	43,001	8.15	19.64
20-30세 미만	3,253	0.86	10.48	7,010	1.33	20.97
30-40세 미만	8,447	2.24	12.71	14,085	2.67	23.64
40-50세 미만	6,855	1.81	14.53	10,257	1.94	25.58
50-65세 미만	15,116	4.00	18.53	23,138	4.38	29.96
65세-75세 미만	157,900	41.79	60.31	201,030	38.09	68.05
75세 이상	149,961	39.69	100.00	168,631	31.95	100.00
합계	377,874	100.00		527,823	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

○ 가구주의 경우 10세 미만의 소년 소녀가장에 속하는 가구가 5.25%,

미성년가구주를 19세까지 확대할 경우 약 9.62%가 미성년 가구주로서 한시생계보호 지원을 받은 것으로 나타남. 개인의 차원에서 분석하면, 약 19.64%의 대상자가 19세 이하의 미성년자로서 한시생계보호대상자로 포함된 것으로 나타남.

○ 근로활동 연령에 속하는 20세에서부터 65세 미만까지 연령의 가구주는 지원대상자의 약 8.9%에 불과하였는데, 이중 50세 이상의 중고령자를 제외하면, 그 비율은 4.9%로 떨어짐.

○ 지원대상자에서 가장 높은 비중은 65세 이상의 노인가구주 였음. 전체 지원대상자의 81.48%가 노인가구주 였으며, 이중 75세 이상이 거의 절반을 차지하고 있었음.

○ 지원대상자의 성별 분포를 살펴보면, 남성 가구주가 34.7%, 여성가구주는 65.3%로서 여성가구주의 비율이 상대적으로 높게 나타났음. 개인의 성별 분포는 가구주 분포와 거의 비슷한 비율을 보여주었음.

<표 4-9> 한시생계보호 지원가구의 성별 분포

(단위: 가구, 명, %)

성별	가구주			개인		
	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)
남성	131,143	34.71	34.71	181,090	34.31	34.31
여성	246,731	65.29	100.00	346,732	65.69	100.00
합계	377,874	100.00		527,822	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

○ 〈표 4-10〉는 지원대상자의 가구규모를 보여주고 있음. 1인가구가 전체 지원대상자의 69.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 2인가구가 약 24%로 나타남. 전체의 90% 이상이 1인 혹은 2인 가구로 구성됨. 근로 무능력자로 구성된 가구를 대상으로 하는 프로그램의 특성이 잘 나타나고 있음.

<표 4-10> 한시생계보호 지원가구의 가구규모별 분포

(단위: 가구, 명, %)

가구원수 (명)	가구			개인		
	빈도 (가구)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)
1	262,051	69.35	69.35	262,051	49.65	49.65
2	90,631	23.98	93.33	181,262	34.34	83.99
3	18,067	4.78	98.11	54,201	10.27	94.26
4	5,662	1.50	99.61	22,648	4.29	98.55
5	1,187	0.31	99.93	5,935	1.12	99.67
6	216	0.06	99.98	1,296	0.25	99.92
7	51	0.01	100.00	357	0.07	99.99
8	8	0.00	100.00	64	0.01	100.00
9	1	0.00	100.00	9	0.00	100.00
합계	377,874	100.00		527,823	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

○ 한시생계보호대상자를 지역에 따라서 대도시와 중소도시, 그리고 농어촌으로 분류할 때 분포상태는 다음의 〈표 4-11〉과 같이 나타남.

○ 대도시 거주 가구가 33.64%, 중소도시 거주사례가 43.98%, 농어촌 거주가 22.38%로서 중소도시 거주자가 가장 높은 비율을 차지하였음.

<표 4-11> 한시생계보호 지원가구의 지역별 분포

(단위: 가구, 명, %)

지역	가구			개인		
	빈도 (가구)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)
대도시	127,130	33.64	33.64	181,860	34.45	34.45
중소도시	166,193	43.98	77.62	237,918	45.08	79.53
농어촌	84,551	22.38	100.00	108,045	20.47	100.00
합계	377,874	100.00		527,823	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

<표 4-12> 한시생계보호 지원가구의 근로능력유형 분포

(단위: 가구, 명, %)

근로능력유형	가구주			가구원		
	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)
질병 또는 부상	8,479	2.24	2.24	12,554	2.38	2.38
18세 미만	35,005	9.27	11.51	100,087	18.96	21.34
65세 이상	306,324	81.10	92.61	368,331	69.78	91.12
중증장애인	8,828	2.34	94.95	11,750	2.23	93.35
가구원 보호	3,783	1.00	95.95	6,821	1.29	94.64
대학생	609	0.16	96.11	1,615	0.31	94.95
임산부	225	0.06	96.17	386	0.07	95.02
희귀난치성질환	708	0.19	96.36	939	0.18	95.20
기타 근로 곤란자	2,830	0.75	97.11	5,279	1.00	96.20
희망근로참여불가지역	37	0.01	97.12	111	0.02	96.22
미확인	10,883	2.88	100.00	19,950	3.78	100.00
합계	377,711	100.00		527,823	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

○ 〈표 4-12〉는 앞의 [그림 4-1]에서 살펴본 내용을 좀 더 구체적으로 분석한 내용임(데이타의 수집 시기가 좀더 나중의 것임). 근로무능력의 사유에 따라 구체적으로 살펴보면 질병 또는 부상이 2.24%, 18세 이하 미성년 가구주 9.27%, 65세 이상 노령으로 인한 근로무능력자 81.1%, 중증장애인이 2.23% 등으로 나타남.

(3) 지원대상자의 소득 및 재산 실태

○ 다음의 〈표 4-13〉은 지원대상자의 소득분포표임. 전체 가구 중 10만원 미만의 소득에 해당하는 가구가 과반수 이상인 67.10%에 달하였으며, 20만원 미만 까지 포함할 경우 전체 대상가구 중 83.51%로 대부분을 차지하는 것으로 나타남.

<표 4-13> 한시생계보호 지원가구의 소득구간 분포

(단위: 가구, 명, %)

소득구간	가구주			가구원		
	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)
10만원 미만	253,571	67.10	67.10	323,249	61.24	61.24
10-20만원 미만	62,006	16.41	83.51	101,538	19.24	80.48
20-30만원 미만	32,785	8.68	92.19	46,271	8.77	89.25
30-40만원 미만	12,384	3.28	95.47	19,162	3.63	92.88
40-50만원 미만	6,825	1.81	97.27	10,842	2.05	94.93
50-60만원 미만	2,699	0.71	97.99	5,726	1.08	96.01
60만원 이상	7,604	2.01	100.00	21,035	3.99	100.00
합계	377,874	100.00		527,823	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

○ 다음 〈표 4-14〉에서 제시한 바와 같이 한시생계보호 지원대상가구가 보유하고 있는 재산 상태도 상당히 열악한 수준으로 평가되었음. 1천만원 미만의 재산보유 가구가 전체의 과반수가 넘는 59.74%에 달하였음. 누적 비율을 살펴보면 8천만원 미만 재산보유 가구가 95.25%, 1억 미만으로 확대하면 대부분의 가구가 포함되는 97.18%로 나타남. 대상자의 1.16%는 지원기준 재산의 한도를 넘어선 1억 3천 5백만원 이상의 재산을 보유한 것으로 드러났는데, 이는 지원과정 또는 자료 작성 과정의 오류로 보임.

<표 4-14> 한시생계보호 지원가구의 재산구간 분포

(단위: 가구, 명, %)

재산구간	가구			개인		
	빈도 (가구)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	누적비율 (%)
1천만원 미만	225,737	59.74	59.74	311,271	58.97	58.97
1-3천만원 미만	66,906	17.71	77.44	90,533	17.15	76.12
3-5천만원 미만	37,943	10.04	87.49	54,141	10.26	86.38
5-8천만원 미만	29,335	7.76	95.25	43,491	8.24	94.62
8천-1억원 미만	7,306	1.93	97.18	11,199	2.12	96.74
1-1억3천5백만원 미만	6,253	1.65	98.84	9,896	1.87	98.62
1억3천5백만원 이상	4,394	1.16	100.00	7,292	1.38	100.00
합계	377,874	100.00		527,823	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

나. 평가

(1) 대상

□ 한시생계보호대상자는 근로능력이 없는 빈곤계층에 대한 경제불황기의 한시적 지원임. 사업시행 초기의 대상자 선정 기준은 다음과 같았음.

○ 노인, 장애인 등 근로능력이 없는 가구원으로만 구성된 가구일 것.

○ 소득수준은 최저생계비 미만으로 설정되었지만, 재산기준은 긴급지원 대상자 수준으로 상향 조정함

○ 기초생활보장제도의 지원에서 배제되는 주요 기준 중의 하나인 부양의무자 기준은 미적용함. 이를 통해 위기상황에서 빈곤대책의 사각지대를 완화하고자 함.

□ 이상의 기준 중, 근로무능력 가구 기준은 시행과정에서 다소 수정되었음. 사업초기의 대상자 선정의 부진과 지원실적의 미비를 점검하는 과정에서 지자체 담당공무원들의 의견을 받아들여, 근로능력이 있는 빈곤가구 중 한부모가족, 중증장애인·노인·희귀난치성 질환자 등이 있는 가구를 지원대상자로 포함시키는 대상자 범위 특례를 도입·시행함.

□ [그림 4-1]에서 제시한 바와 같이, 10월 15일 현재 한시생계 지원대상자 전체 327,509가구 중65세 이상 노인 가구가 84%로서 대부분을 차지하는 것으로 나타났으며, 나머지 비중의 대부분도 18세 미만 아동청소년(6.6%), 장애인(3.5%), 질환자(2.6%) 등 근로무능력자들로 구성된 가구로 나타났음.

□ 11월까지 취합된 복지부 데이터베이스 자료를 분석한 〈표 4-12〉에서도 비슷한 결과가 도출된바 있다. 11월까지 지원된 대상자 377,711가구 중 노인가구가 81.10%, 18세 미만 아동청소년 가구주 9.27%, 중증장애인 2.34%, 질환자 2.24% 등 근로무능력자들이 대부분이었으며, 통계적으로 확인이 곤란한 대상자는 2.88%로 나타났음. 통계자료에 의하면 근로무능력자를 대상으로 한 프로그램의 목적은 적절하게 수행된 것으로 평가됨.

□ 소득과 재산기준

○ 이들의 소득과 재산수준은 〈표 4-13〉과 〈표 4-14〉에서 제시된 바와 같이 비수급 빈곤계층들이 지원 대상으로 포함된 것으로 파악되었음. 이들의 소득은 과반수 이상인 67.10%가 월 10만원 미만의 수준에 해당되었으며, 가구의 소득이 월 60만원에 속하는 사례가 전체 지원대상자의 대분이라고 할 수 있는 97.99%로 나타났음. 경제적으로 매우 취약한 계층이 한시생계보호 대상자로 포착되고 있음을 잘 보여주는 통계치임. 지원대상자의 재산현황도 비슷한 경제적 상황을 보여주는 것이라고 할 수 있는데, 〈표 4-13〉에서 제시된 바와 같이, 1.16%를 제외한 대부분이 13.5천만원 미만의 기준을 충족하고 있으며, 과반수 이상인 77.44%의 지원 대상 가구가 3천만원 미만의 재산을 소유하고 있는 것으로 나타남.

○ 지역별, 가구구모별 소득과 재산의 소유상태를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 다음의 〈표 4-15〉에서부터 〈표 4-19〉로 확인할 수 있음.

<표 4-15> 지역별 소득 평균

(단위: 원, 가구)

지역구분	평균(원)	빈도(가구)	표준편차
대도시	126,431	127,130	154,343.76
중소도시	123,274	166,193	151,050.42
농어촌	138,409	84,551	130,981.12
합계	127,722	377,874	148,063.58

주: 지역구분시 대도시는 광역시내 읍면 포함, 중소도시는 도시 내 읍면을 포함하여 분석
자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료

○ 〈표 4-15〉은 지역을 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여 거주 지역별 한시생계보호 지원대상 가구의 소득을 평가한 것임. 지역별 평균 소득을 기준으로 평가할 때 농어촌 거주 대상자의 소득이 가장 높은 것으로 나타났고, 다음으로 대도시 거주자 였으며, 중소도시 거주 가구의 평균적 소득이 가장 낮은 것으로 평가되었음. 농어촌 거주 한시생계보호대상자의 평균 소득은 월 138,409원으로 평가되었으며, 중소도시 거주자의 경우 월 123,274원으로 평가되었음.

<표 4-16> 가구규모별 소득 평균

(단위: 원, 가구)

가구규모	평균(원)	빈도(가구)	표준편차
1	107,602	262,051	87,789.70
2	165,459	90,631	175,738.63
3	159,175	18,067	293,036.03
4	274,536	5,662	414,845.27
5	426,923	1,187	523,052.75
6	461,110	216	574,338.97
7	561,455	51	671,322.26
8	608,000	8	854,024.42
9	-	1	-
합계	127,722	377,874	148,063.58

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

○ 〈표 4-16〉은 가구구모별 소득수준을 평균치로 살펴본 것임. 1인가구의 평균소득은 10만원을 약간 상회하는 것으로 나타났으며, 가구원 수가 증가함에 따라 평균 소득이 증가하는 경향을 보였음. 4인가구의 경우 월 평균 소득이 약 27만원 정도로 평가되었으며, 5인가구는 약 40만원을 상회하였으며, 8인가구의 경우 약 60만원 정도로 평가되었음. 그러므로 앞의 〈표 4-13〉에서 제시된 40만원 이상의 소득을 획득하는 가구의 경우 상대적으로 많은 가구원수의 영향으로 보여짐. 즉 가구원수를 고려할 때 매우 열악한(소득의 측면에서) 비수급 빈곤층들이 한시생계보호 대상자로 포괄되고 있다고 평가되어야 할 것임.

<표 4-17> 지역별 재산평균

(단위: 원, 가구)

지역구분	평균(원)	빈도(가구)	표준편차
대도시	24,524,360	127,130	56,266,266.24
중소도시	17,199,997	166,193	31,744,572.16
농어촌	15,191,036	84,551	25,131,755.18
Total	19,214,654	377,874	40,798,660.15

주: 지역구분시 대도시는 광역시내 읍면 포함, 중소도시는 도시 내 읍면을 포함하여 분석

○ 〈표 4-17〉은 한시생계보호 지원대상가구의 재산소유 현황을 지역별 평균치로 비교한 것임. 지역별 재산소유 현황은 지역별 평균소득과 다소 상이한 양상을 보여주었음. 소득의 경우 농어촌 지역 거주자의 평균소득이 가장 높게 평가되었지만, 재산의 경우 대도시 거주 한시생계보호대상자가 상대적으로 가장 높은 재산가치를 소유한 것으로 평가되었음. 다음으로 중소도시 였으며, 농어촌 거주 대상자가 가장 낮은 개산가치를 소유한 것으로 평가되었음. 주로 부동산의 평가가치 혹은 주거비용(전세금)의 물가차이 등이 반영된 결과로 추정됨.

○ 〈표 4-18〉은 가구규모별 재산소유 현황을 보여주고 있음. 가구규모별 평균소득과는 상이한 양상을 보여주고 있는데, 소득의 경우 가구규모가 증가함에 따라 증가하는 경향을 보여주었지만, 재산소유상

황은 가구규모의 변화경향에 따라 일관성 있는 변화경향을 보여주지 않았음.

<표 4-18> 가구규모별 재산평균

(단위: 원, 가구)

가구원수	평균(원)	빈도(가구)	표준편차
1	16,947,220	262,051	30,325,314.82
2	25,915,033	90,631	42,531,755.63
3	17,217,748	18,067	106,254,938.20
4	21,333,944	5,662	41,014,645.78
5	28,239,607	1,187	62,446,577.83
6	22,387,512	216	35,232,174.37
7	12,815,088	51	30,547,392.73
8	12,678,889	8	25,514,561.13
9	-	1	-
합계	19,214,654	377,874	40,798,660.15

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

□ 한시생계보호 대상자의 소득과 재산 상황에 대한 통계치들을 다양한 각도에서 살펴보았는데, 다음에서는 이러한 경제적 지위를 객관적으로 비교하기 위해 기초수급권자의 경제적 지위를 판정하는 기준인 소득인정액으로 환산하여 살펴봄. 다음의 〈표 4-19〉는 한시생계보호 프로그램을 지원 받은 가구들의 재산과 소득을 소득인정액으로 환산하여 지역별로 구분하여 제시한 것임. 전체 평균은 약 60만원으로 평가되었으며, 대도시가 약 64만 5천원으로 가장 높은 수치를 보여주었고, 농어촌이 약 51만 6천원으로서 상대적으로 낮은 소득인정액으로 추정되었음. 〈표 4-19〉에서와 같이 최저생계비 대비 평가된 소득인정액의 분포를 살펴보면, 한시생계보호 지원대상자로 선정된 가구의 절대 다수인 약 83.77%가 최저생계비 100%미만에 속하였음. 차상위 계층이라고 할 수 있는 120%까지 약 85%가 속하였고, 긴급지원대상 기준으로 볼 수 있는 150% 미만에 전체의 약 87%가 해당되었음. 지원대상자의 약 13%는 최저생계비의 150% 이상에 해당하였는데 이는 소득인정액 산정 시

가구 부채 등 실제 행정상 필요한 항목을 공제하지 못하여 최종 소득인정액 금액이 높아진데 일부 원인이 있을 것으로 판단되며, 그 외 가구 중 이 계층에 해당하는 자가 보호대상자로 적합한가의 평가를 유보한다면, 대체로 대상자의 계층적 적절성은 문제가 없다고 평가할 수 있음.

<표 4-19> 지역별 소득인정액[12] 평균

(단위: 원, 가구)

지역구분	평균(원)	빈도(가구)	표준편차
대도시	645,420	127,130	2,918,055.12
중소도시	609,485	166,193	2,170,780.41
농어촌	516,263	84,551	1,517,661.51
합계	600,716	377,874	2,335,577.21

주: 소득인정액=소득평가액+재산환산액
자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

<표 4-20> 최저생계비 대비 소득인정액 분포

소득인정액 /최저생계비	가구			개인		
	빈도 (가구)	비율 (%)	누적비율 (%)	빈도 (개인)	비율 (%)	누적비율 (%)
50% 미만	280,941	74.35	74.35	383,939	72.74	72.74
50-70% 미만	19,965	5.28	79.63	27,102	5.13	77.87
70-100% 미만	15,651	4.14	83.77	24,757	4.69	82.57
100-120% 미만	5,569	1.47	85.25	8,837	1.67	84.24
120-150% 미만	6,759	1.79	87.04	10,527	1.99	86.23
150% 이상	48,989	12.96	100.00	72,661	13.77	100.00
합계	377,874	100.00		527,823	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

12) 본 연구에서는 자료의 한계로 소득인정액 산정 시 실제 행정적인 기준과 동일하게 계산하지 못하고 자료의 범위 내에서 다음과 같이 계산함.
- 소득인정액=소득평가액+재산환산액
· 소득평가액: 전체 소득에서 가구특성지출(장애수당) 제외(단 경로연금은 포함). 부채는 자료가 없어 공제하지 못함.
· 재산환산액:
- 지역별 기초공제액(대도시5400만원, 중소도시 3400만원, 농어촌 2900만원)
- 금융재산 생활준비금 300만원 공제
- 일반재산4.17%, 금융재산 6.27%, 자동차 100% 재산의 소득환산율 적용
- 자동차의 경우 등록장애인 여부 구분이 어려워 100% 소득환산율 적용
- 대도시는 광역시내 읍면 포함, 중소도시는 도시 내 읍면 포함.

□ 한시생계보호 대상자의 소득과 재산에 대한 다양한 차원에서의 평가를 종합적으로 고려하여 한시생계보호 대상자의 적절성을 판단하면, 부양의무자 기준으로 인하여 기초생활보장 대상자에 포함될 수 없었던 비수급 근로무능력 빈곤계층의 대부분이 한시생계보호대상자로 적절하게 포괄되었다고 평가할 수 있음. 경제위기 상황에서 생계의 어려움이 가중될 수 있는 대상자들을 정부의 지원 대상으로 포괄하는데 있어서, 한시생계보호 사업이 상당부분 기여하였다는 평가가 연구진의 잠정적인 결론임,

(2) 급여수준

□ 한시생계보호 급여 수준은 가구원수별 월 12만원~35만원 수준임. 근로능력 빈곤계층의 근로유인 등의 요소를 고려하여 타 프로그램에 비해 낮게 설정되었음.

□ 한시적 성격의 프로그램이라는 점, 그리고 보완적 의미를 지닌다는 점에서 적절한 지원수준이었다고 판단됨. 한시적 생계보호대상자의 대부분은 정부가 제공하는 여타의 지원프로그램 대상자로 간주할 수 있음. 예컨대 한시생계보호 대상자의 약 84%는 65세 이상 노인이며 이들 대부분은 기초노령연금 대상자 일 것으로 추정됨. 이 외에도 한시생계 대상자의 23%가 다양한 유형의 타지원 대상자인 것으로 파악되고 있음. 사회서비스일자리 참여 5.4%, 차상위장애수당 5.2%, 차상위의료급여 4.5%, 한부모가족지원 3.7%, 지방정부 자체사업 대상자 2.1%, 기타 민간후원 대상자 2.1% 등으로 그러한 현황임.

□ 이상의 요소를 고려하면, 한시생계지원 급여수준은 그 자체로서 부족하다고 할 수 있지만, 타 프로그램과의 관계와 한시성이라는 점 그리고 보완적 의미라는 점에서 적절한 급여수준이었다고 평가됨.

□ 실제로 급여가 지급된 실태는 다음의 〈표 4-21〉으로 확인할 수 있음. 한시생계급여 대상자의 과반수 이상인 약 69%는 월 12만원을 수급한 것으로 나타났으며, 전체의 93.4%가 19만원 이하의 금액을 수급한 것으로 나타남. 전체 대상자의 약 99.9%는 35만원 이하의 금액을 수급하였음. 월 40만원 이상의 상대적으로 높은 수준의 급여가 제공된 대상자는 전체의 0.05% 정도에 불과한데, 이들은 가구원 수가 예외적으로 많은 가구로서, 그룹홈 이용자 가구이거나 소규모 생활시설일 가능성이 높다고 판단됨. 〈표 40-22〉 가구규모별 한시생계급여실태에서 이러한 상황을 확인할 수 있음. 55만원 지급사례는 1사례로서 가구원이 9명으로 나타남.

<표 4-21>한시생계급여 지급액

(단위:원, 가구, %)

급여액	사례수	비율	누적비율
120,000	228,180	69.09	69.09
190,000	80,286	24.31	93.40
250,000	16,357	4.95	98.35
300,000	4,514	1.37	99.72
350,000	780	0.24	99.95
400,000	122	0.04	99.99
450,000	24	0.01	100.00
500,000	2	0.00	100.00
550,000	1	0.00	100.00
Total	330,266	100.00	

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

<표 4-22>가구규모별 한시생계급여 평균

(단위:만원, 가구)

가구원수(계산)	평균	사례수	표준편차
1	120,067	226,192	2,390.43
2	188,594	80,409	10,299.29
3	244,158	16,968	22,818.16
4	283,500	5,306	38,391.08
5	318,422	1,096	54,075.62
6	345,178	197	81,651.29
7	388,718	39	85,845.01
8	433,333	6	75,277.27
9	550,000	1	.
Total	146,588	330214	43,898.16

자료: 보건복지가족부 한시생계보호대상자 DB 원자료(2009년 11월말 기준)

(3) 전달체계

□ 사업을 집행한 일선 담당자들의 업무부담 정도에 대한 의견조사 결과에 의하면, 특별히 한시생계보호사업 자체가 과부하의 요소라는 지적은 적었음. 민생안정대책을 구성하는 전체 사업이 특별한 인원지원 없이 시행되면서 과부하였다는 진술은 면담 공무원들의 공통적인 견해 였음.

○ 한시생계보호와 관련하여 업무 부담을 구체적으로 살펴보면, 일제 신청기간 중 희망근로사업 등과 사업 일정이 겹치면서 동 사회 담당의 업무에 부담이 많았다는 진술이 있었음.

○ 대상자 발굴 과정은 관련복지기관 등에서의 추천, 통반장의 추천, 기초수급신청자 중 탈락한 가구 등 다양한 방식의 접근이 이루어졌고, 행정적인 어려움은 없었다는 견해가 공통적임.

○ 선정과정에서 금융조회에 1~2개월이 소요됨에 따라 즉각적인 위기지원효과가 감소되었고, 확정된 후 소급 지원하는데 대한 행정적인 어려움이 있었음.

○ 가구원 수에 따른 차등화된 지원수준 결정 방식은 행정수요를 감소시키는 적절한 대응으로 평가함. 만일 더 복잡한 방식의 지원수준을 요구하였다면(예컨대, 생활실태를 반영하여 차등화된 지원액수 결정), 행정적 부담으로 실행하기 어려웠을 것이라는 평가임.

(4) 성과

□ 한시생계보호는 사업의 목표량 달성의 측면에서는 적절한 수준을 성취하였다고 보기 어려움. 사업 초기에 목표량의 절반에도 도달하지 못하였으며, 최종 종료시점까지 지원대상자는 목표량의 100%에 훨씬 못 미칠 것으로 전망됨. 사용 예산의 측면에서는 더욱 심각함. 추경에서 확정된 예산의 약 67% 정도만 사용될 것으로 전망됨.

□ 목료량에 크게 못 미친 데에는 네 가지 이유가 있음

○ 연초의 예상과 달리 빠른 경제 회복

○ 희망근로 등 급여수준이 상대적으로 높은 프로그램이 상당한 규모의 잠재적 한시생계보호 대상자를 흡수함.

○ 지방정부의 자체프로그램, 예컨대 서울시의 SOS위기가정지원사업, 경기도의 무한돌보미사업 등의 영향으로 한시생계보호 대상계층의 잠재적 풀 감소

○ 초기 예상목표량의 과대 책정

□ 사업 목표량 달성도의 저조 문제는, 만일 잠재적 지원 대상자가 있음에도 불구하고 대상자 발굴 등의 문제로 미충족되는 유형의 문제라면 심각한 문제일 수 있으나, 위에서 언급한 긍정적인 이유(경제회복, 타 프로그램으로 대응)로 연유된 바가 크다고 판단되므로 심각한 문제점으로 지적할 필요는 없을 것임. 그러나 앞으로 유사한 위기상황에서 정책을 마련할 경우에 대비하여 부적절한 지점은 정확하게 지적되어야 할 것임.

□ 예상 목표량의 과대 책정 문제는 지적되어야 할 것임. 세가지 측면에서 문제점을 논의할 수 있음.

○ 첫째, 유사한 타 프로그램과의 관계에서 결과적으로 한시생계보호 대상자가 과대 책정된 점. 65세 이상 노인의 다수가 희망근로를 선택하였고, 이로 인해 잠재적 한시생계보호 대상 집단 풀이 줄어들었음. 이에 대한 평가는 다수의 일선 담당공무원들이 공통적으로 일관되게 진술하였음. 이는 희망근로 대상 집단에 대한 잘못된 예상치로부터 비롯된 문제일 수 있음. 희망근로 프로그램의 초기 잠재적 대상 집단은 근로능력계층이었으므로, 65세 이상 노인인구를 대상 집단으로 포함한 것은 정책적 오류이거나 부적절한 예산 집행 사례로 평가할 수 있음. 만일 이 집단을 한시생계 보호 프로그램으로 대응하였다면 1인당 지급금액의 차이만큼 예산이 절감되었을 것임.

○ 둘째, 다른 관련 요인과 상관없이 순수하게 한시생계보호 대상 집단의 과대 추정의 문제. 대상자에 대한 추정 근거는 매우 과학적이었지만(앞의 2장 2절에서 상세하게 설명한 바 있음), 추정과정에서 비

수급 빈곤계층의 100%가 잠재적 지원대상자로 현실화될 것이라는 추정에 문제가 있었음. 다양한 차원에서 민생안정대책이 집행된다는 점을 고려한다면, 대체로 70% 내외의 수준에서 잠재적 정책 대상자 규모를 설정하는 것이 현실성 있는 예측치였을 것으로 판단됨.

○ 셋째, 대상자를 지역적으로 배정하는 과정에서 부적절성의 문제. 이에 대한 평가도 다수의 일선 담당 공무원과의 면접에서 지적된 사항임. 전국의 시·군·구 기초 자치단체 단위로 대상자 목표량이 할당되는 과정을 살펴보면, 국민기초생활보장 수급권자 규모에 비례하여 할당하는 방식이었음. 기초수급권자가 많으면 상대적으로 차상위계층 혹은 비수급 빈곤계층의 비율이 낮아질 수 있다는 일선 담당공무원의 진술은 적절한 지적이라고 생각됨. 빈곤실태조사를 기초로 지역별 대상 집단 규모를 배정하는 방식을 이용하여야 할 것임.

□ 종합적으로 평가해볼때, 한시생계보호 프로그램이 의도한 목적을 잘 수행하였는가의 문제는 복합적으로 판단되어야 할 문제이지만, 기초지자체에서 프로그램 전달을 담당하였던 일선 담당공무원들의 직관적 판단은 매우 중요한 평가의 기초가 될 수 있음.

○ 아래의 종합적 평가 의견은 2009년 10월 26일부터 10월 29일까지 4일간 복지부가 실시한 13개 시도 및 관할 시군구 현장점검과정에서 취합한 의견과, 본 연구진이 직접 면담한 일선 담당공무원 의견을 종합한 결과임.

□ 한시생계보호는 경제위기 국면에서 복지사각지대를 완화하고(부양의무자 기준을 미적용함으로써), 상시 빈곤층(특히 노인층)에 대한 소득 보전의 역할을 수행하였으며, 저소득층의 경제적 부담 경감 등의 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있음.

□ 한시생계보호사업 종료에 대해서는, 경기호전 및 정책 신뢰성 등의 사유로 계획대로 종료하는 것에 대해 대체로 긍정적 의견이었음.

○ 다만, 한시생계보호 지원대상자 중 일부 저소득층의 경우 한시생계보호사업 종료 이후 별도의 지속적 보호가 필요하다는 의견이 있었음.

– 일부 지자체의 경우 사업 연장을 건의하기도 함(경남 진해, 전북 정읍)

○ 또한, 동절기에 사업을 종료하는 시기적인 부적절성의 문제를 지적하기도 함.

○ 이러한 작은 문제점은 있을 수 있지만, 전체적으로 사전에 한시적 지원이라는 내용이 공지되었고, 제반 경제여건을 고려한다면 사업의 종료가 적절하다는 것이 공통적인 판단이었음

□ 사업종료에 따른 민원 발생 가능성에 대해서는, 대부분의 지자체에서 사업시행 초기 충분한 홍보로 인해 사업종료 이후에 계속 지원을 요구하는 강한 민원이 많지 않을 것으로 예상함(인천, 경기, 전북, 전남, 경북 등)

○ 한편, 현장점검 지역 중 일부에서는 민원을 우려하여 추가적인 대책을 요구하기도 함(부산 남구, 경남 진해, 대구 남구 등)

3. 재산담보부 생계비 융자지원

가. 추진현황 및 실태

(1) 재산담보부 생계비 융자 지원 실적

○ 재산담보부 생계비 융자사업의 2009년 하반기 운영실적을 살펴보면 실제 목표로 한 것에 비해 사업실적은 다소 저조한 것으로 나타나고 있음

○ 먼저 2009. 5월부터 11월말까지의 실적을 보면 전체 상담건수는 약 25천건으로 이중 대출신청건수는 약10.8천건건에 불과함

– 상담건수에 비해 대출신청건수가 낮은 이유는 신청자들이 제도를 잘 이해하지 못해 초기 분할지급이 아닌 일시지급을 요구하면서 신청을 포기한 사례가 많이 발생

○ 실제로 자산조사 등을 통해 대출이 승인된 경우는 7,578건으로 상담건수의 30.2%, 대출신청건수의 70.0%로 나타남

<표 4-23>재산담보부 운영실적

구분	상담 건수	대출 신청 건수	지자체 소득재산조사 요청 건수	지자체 대상자 적합 통보 건수	대출금 총실행 건수	대출금 총실행 금액 (천원)
1주 5.25~5.28	632	69	55	0	0	0
2주	962	200	167	13	0	0
3주	1,317	281	243	26	6	57,000
4주	1,841	590	398	106	32	307,000
5주 6.19~6.25	1,664	564	381	175	60	583,500
6주	616	375	239	135	106	1,023,000
7주	555	177	283	200	128	1,213,820
8주	886	165	305	222	183	1,770,500
9주	843	150	228	131	213	2,044,300
10주 7.24~7.30	1,376	465	554	318	246	2,363,800
11주	1,330	489	534	389	272	2,630,650
12주	788	459	539	379	294	2,882,060
13주	937	686	644	629	640	4,700,530
14주	1,635	622	587	421	404	4,747,920
15주 8.28~9.3	872	636	400	379	415	4,482,770
16주	828	284	401	203	486	4,741,770
17주	811	463	438	337	416	3,979,810
18주	486	279	254	222	386	3,253,670
19주	280	197	193	181	365	3,884,060
20주 10.2~10.8	443	349	266	317	361	3,175,660
21주	1,573	884	393	287	353	3,350,800
22주	1,686	1,050	488	359	386	3,835,546
23주	650	265	230	254	350	3,443,834
24주	435	291	271	275	291	2,860,950
25주 11.6~11.12	410	240	223	199	356	3,391,370
26주	794	354	345	294	286	2,712,300
27주	233	120	136	158	267	2,528,400
28주 11.26~12.3	181	113	116	98	276	2,669,660
누계	25,064	10,817	9,311	6,707	7,578	72,634,680

자료: 보건복지가족부, 내부자료

○ 승인된 대출금 규모는 726억원으로 정부가 지원하는 이자보전 3%를 가정시 약 29억원 정도인 것으로 추정됨

- 승인가구 약 75백가구를 가정시 가구당 연간 약 38만원 수준임
- 정부가 초기 예상한 20만가구의 약 640억원에 대비하여 상당히 낮은 수준임을 알 수 있음

(2) 수급자 실태

○ 재산담보부 융자제도 관련 DB를 이용하여 동 제도 이용자들에 대한 특성을 살펴보고자 함

- 그러나 본 분석의 DB자료가 신청자 위주로 구성되어 있어, 즉 신청자의 기본적인 사항(연령, 성별)과 가구원수와 소득, 재산 및 부채만으로 구성되어 정확한 분석을 시도하기에는 한계를 지님

○ 재산담보부 신청자의 지역별 분포를 살펴보면 16개 시도별 규모에서는 수도권이라 할 수 있는 서울과 경기도가 매우 높은 비중을 점유하고 있음

- 즉 서울이 20.3%, 경기도가 20.6%로 전체의 40.9%로 매우 높게 나타나고 있으며, 다음으로 인천이 8.0%, 부산이 7.1%로 분석됨
- 실제 재산담보부제도 신청후 융자를 승인받은 사람들의 분포도 서울이 17.3%, 경기가 20.7%로 가장 많은 비중을 점유하고 있는 것으로 나타남
- 전체적으로 서울 및 광역시에 비해 지방도의 신청 규모와 융자금을 받은 경우가 낮게 나타나고 있음

<표 4-24>시도별 재산담보부 신청 및 융자실적

지 역	신청		융자대상	
	신청자	백분율	수급자	백분율
서울특별시	2,399	20.3	1,011	17.3
부산광역시	834	7.1	437	7.5
광주광역시	281	2.4	159	3.7
대구광역시	685	5.8	390	6.7
대전광역시	363	3.1	194	3.3
인천광역시	950	8.0	587	10.0
울산광역시	182	1.5	98	1.7
광역시 소계	5,694	48.1	2,876	49.2
강원도	303	2.6	155	2.7
경기도	2,433	20.6	1,176	20.1
경상남도	787	6.7	430	7.4
경상북도	578	4.9	411	7.0
전라남도	241	2.0	141	2.4
전라북도	606	5.1	139	2.4
충청남도	292	2.5	120	2.1
충청북도	483	4.1	240	4.1
제주특별자치도	417	3.5	163	2.8
도 소계	6,140	51.9	2,975	50.9
전체	11,834	100.0	5,851	100.0

○ 시군구별로 구분하여 제도 신청자와 융자실적을 살펴보면, 시와 구지역이 압도적으로 높다는 점을 살펴볼 수 있음

- 융자를 받을 사람들을 분석해 보면 시지역이 43.3%, 구지역이 48%로 군의 8.4%에 비해 매우 높다는 점임
- 이를 통해 살펴볼 때, 재산담보부 제도에 대한 홍보와 전달체계가 도시지역을 중심으로 이루어졌다는 점을 간접적으로 확인할 수 있음
- 즉 농어촌지역이라 할 수 있는 군지역은 대중매체를 통한 홍보와 도시지역만큼 제2금융기관이 충분히 존재하지 않아 접근성이 매우 부족하였을 것으로 예상됨
- 재산담보부제도가 한시적으로 운영된 제도이지만 장기적으로 다시 한 번 도입을 고려한다면 농어촌지역에서도 충분히 동 제도의 혜택을 받을 수 있는 방안들이 강구될 필요가 있을 것으로 보임

<표 4-25>지역별 재산담보부 신청 및 융자 실적

구분	신청		융자대상	
	신청자	백분율	수급자	백분율
시	4,998	42.2	2,532	43.3
군	1,026	8.7	489	8.4
구	5,810	49.0	2,830	48.0
전체	11,834	100.0	5,851	100.0

○ 재산담보부제도를 받게 된 융자대상가구의 특성을 살펴보면, 성별은 여성에 비해 남성이 다소 높게 나타나고 있으며, 연령대는 30~50대가 대부분인 것으로 분석되고 있음

- 가구원수를 기준으로 살펴보면, 3인 및 4인가구가 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남
- 이를 통해 살펴보면 비록 일시적인 제도이지만 재산담보부제도가 금융위기로 인해 생활이 어려워진 중장년계층의 가구들에게 긴급한 생활안정제도로서 역할을 수행 하였다는 것을 볼 수 있음

<표 4-26>재산담보부제도 신청 및 융자대상가구 실태

구분		신청		융자대상	
		신청자	백분율	수급자	백분율
성별	남	6,764	57.2	3,401	58.1
	여	5,070	42.8	2,450	41.9
연령	30세 미만	306	2.6	118	2.0
	30~39세 이하	2,859	24.2	1,294	22.1
	40~49세 이하	4,288	36.2	2,060	35.2
	50~59세 이하	2,501	21.1	1,339	22.9
	60~64세 이하	650	5.5	350	6.0
	65세 이상	1,230	10.4	690	11.8
가구원수	1인 가구	1,284	10.6	629	10.7
	2인 가구	1,927	16.3	1,003	17.1
	3인 가구	2,708	22.9	1,342	22.9
	4인 가구	4,220	35.7	2,102	35.9
	5인 가구	1,315	11.1	620	10.6
	6인 가구 이상	380	3.0	155	3.0
전체		11,834	100.0	5851	100.0

○ 재산담보부제도의 지원을 받은 가구들의 소득, 재산 및 부채수준을 살펴보면, 소득활동이 거의 없어 월평균 소득이 매우 낮다는 점과 생활이 열악하다는 것을 알 수 있으며, 이전소득에 대한 의존도 높은 것으로 나타남

– 재산의 경우 일반재산이 약 36백만원 수준으로 나타났으며, 역시 부채도 일부 지고 있는 것으로 조사됨

– 반면에 긴급한 위기 상황발생시 동원할 수 있는 금융재산이 거의 없다는 점에서 재산담보부제도를 지원받은 가구들의 생활이 매우 어렵다는 점을 확인할 수 있음

<표 4-27>재산담보부제도 융자가구 소득, 자산 및 부채 수준

(단위: 천원)

구분		평균	최소	최대
소득	근로소득	75	0	1,570
	사업소득	33	0	1,500
	재산소득	2	0	500
	이전소득	26	0	139
재산	일반재산	3,678	0	76,635
	금융재산	0	0	0
	동 산	3	0	13,588
부채	일반부채	1,114	0	665,000
	금융부채	0	0	0
	기 타	33	0	23,200

나. 평가

(1) 대상

□ 대상자 측면에서 재산담보부 생계비 지원제도에 대해 살펴보면, 첫째 대상자 적정성 측면이라 할 수 있음

○ 동 제도의 2009년도 사업규모는 639억원에 대상자는 20만가구(약 44만명)을 대상으로 하고 있음

– 앞의 2장 2절에서 살펴본 것과 같이 현재 비수급빈곤층은 370만명이며 이중 재산기준으로 인한 탈락자는 약 267만명에 이르고 있음

– 올해 재산담보부제도의 지원규모(약 75백건)는 지원이 필요한 계층의 15%에 불과한 것으로 여전히 많은 사람들이 비수급빈곤층에 머무를 수 밖에 없는 상황이라 할 수 있음

– 재산기준을 강화하여 기초보장의 대도시기준 재산기준인 1억 35백만원(183만명)을 기준으로 해도 지원규모는 22%에 불과하다는 것을 볼 수 있음

– 실제 올해 12월까지 재산담보부 운영실적을 살펴보면 7,578건(가구)으로 지원목표로 한 20만가구의 3.8%수준에 머무르고 있음

• 위와 같은 현상이 발생한 사유는 정부의 적극적 노력에도 불구하고 제도에 대한 인지부족과 도농간의 신청자 및 융자대상자의 차이가 발생함

• 즉, 전달체계가 주로 도시지역의 제2금융권위주로 구성되어 있어 농어촌지역 거주 주민들의 접근이 쉽지 않았다는 점임

• 지원대상으로 삼은 20만가구의 경우 재산담보부제도의 지원예산에 비해 높게 설정함으로써 오히려 목표달성도를 낮아지게 하는 특징을 지니게 됨

(2) 지원수준

○ 재산담보부제도를 통해 탈빈곤의 가능성을 살펴보면, 동 제도가 최저생계비 이하 가구를 대상으로 하며, 지원액은 담보재산을 기준으로 최저생계비 한도내에서 지급하고 있음

– 따라서 최저생계비 및 담보재산과 연동되어 지급되며, 장기적으로 채무를 상환해야 함에 따라 탈빈곤의 가능성은 매우 미약하다 할 수 있음

– 급여 지급기간은 최대 대출금액 1,000만원을 기준으로 지급됨에

따라 단기적인 생활안정에는 기여할 수 있지만 장기적인 측면에서 해당 가구들의 탈빈곤을 지원하는 것은 부족하다 할 수 있음

- 또한 급여지급이 7월부터는 일시금의 형태로 함께 지급됨에 따라 생계비 대출이기 보다는 다른 채무를 상환하기 위한 대환대출의 성격을 지니게 되어 제도의 본 의미를 약화시키는 한계를 지님

○ 재산담보부제도의 지속가능성은 매우 약할 것으로 보이며, 그 이유는 우선적으로 동 제도가 올해에만 한정적으로 시행된 제도이며, 이미 목표예산도 초과하여 추가적인 지원은 어렵다 볼 수 있음

- 그러나 대출자 신청자가 꾸준히 증가하였다는 점에서 비수급빈곤층의 호응도가 높게 나타난 사업임을 볼 수 있어, 예산이 수반되어진다면 지속할 필요성이 있는 사업으로 판단됨
- 제도가 지속가능하기 위해서는 대출금의 상한액을 좀 더 높게 설정할 필요가 있음
  - 현재의 상한액인 천만원은 낮게 설정되어 있어 일시적인 구호에 불과하여, 현재 운영중인 긴급복지지원제도의 활용가능성이 더 높다고 볼 수 있으며, 생계비지원보다는 대환대출의 의미가 더 강할 수 있음
- 두 번째로 재산담보부 지원제도의 대상자들은 비수급빈곤층으로 근로능력이 없거나 매우 미약한 가구들이라 할 수 있음
  - 현재 지원조건인 2년거치 5년 상환은 비수급빈곤층에게는 부담으로 작용할 수 있으며, 자칫하면 본인들의 주거안정에 해를 끼칠 수 있다는 점에서 비수급빈곤층에게는 매력적인 제도라 할 수 없음
  - 따라서 동 제도를 지속하기 위해서는 채무불이행으로 발생할 수 있는 문제들이 고려되어야 하며, 정부는 사회적 일자리로의 연계를 고려하고 있지만 사회적 일자리 역시 성공가능성이 낮다는 점에서 안정적 일자리성격으로는 부족하다 할 수 있음

□ 재산담보부제도의 급여측면의 내용을 통해 미치는 효과와 영향들에 대

해 생활안정과 탈빈곤측면에서 살펴보면,

○ 생활안정 및 탈빈곤의 측면에서는 대상자에서 살펴본 것과 같이 비슷한 결론을 유도할 수 있을 것임

- 즉 지원금액이 최저생계비 및 담보재산과 연동됨에 따라 실질적이인 지원혜택을 유지하기에는 매우 부족하다는 점임
- 1인가구의 경우 21개월, 5인가구 이상은 단지 6개월정도만 지원을 받을 수 있어 비수급 빈곤층의 지속적인 생활안정의 유지는 어렵다 할 수 있음

○ 재산담보부제도가 비수급빈곤층의 탈빈곤과 실질적인 생활안정을 돕기 위해서는 지원대상자별 특성을 고려한 지원방안 마련이 필요할 것으로 보임

- 예를 들어 현재와 같이 2년거치 5년 상환이라는 전제하에 대출을 시행하기 보다는 지원가구들이 실질적 상환능력을 가질 때 채무를 상환할 수 있도록 지속적인 지원이 강구될 필요가 있음
- 이 경우 자칫 대상자들의 도덕적 해이를 유발할 수 있어 철저한 검증과 관리가 필요할 것으로 보임
- 동 제도가 새로운 비수급빈곤층 사업으로 대두될 경우 현재 비슷한 성격으로 국토해양부와 교통안전공단에서 실시하고 있는 교통유자녀 지원사업의 예를 들 수 있음
  - 동 사업 역시 생활비지원을 대출을 통해 지원하고 있지만 상환에 대한 부담을 완화하기 위해 자녀들이 일정연령에 도달하여 직업활동을 하기전까지는 상환을 유예하고 있음
  - 이에 대한 이자부담은 정부와 공단이 함께 짐으로써 지원대상자들에 대한 실질적인 생활안정을 지원하고 있는 제도라 할 수 있음

○ 급여지급에 있어 초기 재산담보부제도의 경우 월 또는 분기별로 지급받도록 하였으나, 대상자들의 요청에 의해 일시금 수급이 가능하도록 하고 있음

– 일시금 수급의 경우 대상자들이 대출금 사용에 따라 매우 다르게 나타날 수 있음
– 즉 일시금 지급으로 인해 대출금을 일찍 소진할 경우 오히려 생활안정에 부의 영향을 미칠 수 있으며, 오히려 상환의 부담에 직면할 수 있으며, 또는 앞에서 지적한 것과 같이 대환대출의 성격을 지닐 수 있음
– 따라서 일시금 지급요건을 강화하고 금융채무불이행자로 이행될 수 있는 여건을 방지할 필요가 있음

(3) 전달체계

□ 재산담보부제도의 국민들의 제도 접근성에 대해 살펴보면, 접근성에 있어 일부 한계를 지닌 것으로 보임
○ 신청을 금융기관에서 받도록 하고 있으나, 가능한 금융기관으로 서민금융기관을 이용하고 있음
– 동 금융기관들이 제1금융기관에 비해 접근성이 다소 떨어진다는 점에서 비수급빈곤층이 쉽게 접근하는 것은 한계가 있음
• 앞의 재산담보부 DB분석에서 나타났듯이 농어촌지역 거주 주민들의 동제도에 대한 접근은 쉽지 않았다는 점을 알 수 있음
• 우선적으로 제2금융권을 대상으로 제도가 운영됨에 따라 농어촌의 주요 금융기관이라 할 수 있는 농·수협의 역할이 매우 제한적이었음
– 그러나 제도도입 초기 TV, 신문, 각종 홍보매체를 통해 서민층의 제도에 대한 인지가 빠르게 증가하여 대출신청자가 크게 증가하는 양상을 보임
– 이를 통해 볼 때, 금융기관을 제한한 것이 예상보다 많은 사람들이 신청할 것을 우려하여 기관을 제한하였다는 오해를 발생 시킬 수 있음

□ 신청자가 신청후 제도내에 편입되는 시점을 기준으로 현 제도는 14일 이내에 소득 및 재산조사를 완료하도록 하고 있음
○ 이는 기초보장제도의 신청후 선정통보 기간과 동일한 것으로 기초보장제도가 부양의무자 기준을 조사한다는 점에서 동일한 기간을 설정한 것은 다소 긴 기간이라 할 수 있음[13)]
○ 일반 대출제도의 경우 금융기관에서 소득 및 재산조사에 대한 조회와 신용평가가 이루어진후 바로 대출여부가 결정되는 것과 비교시 많은 시간이 소요된다는 점을 확인할 수 있음
□ 신청자들의 제도에 대한 인지와 홍보는 사업초기보다는 중간기간에 집중적으로 이루어짐으로써 많은 사람들이 제도를 인식한 것으로 보임
○ 그러나 제도에 대한 정확인 인지에 있어서는 신청자들이 충분히 인지하지 못하고 있었다는 점을 알 수 있음
– 제도시행후 5주차까지 동 제도에 대해 정확하게 이해하지 못해 일시금을 요구하며 신청을 포기하는 경우가 발생하고 있음(신청포기자가 3주차 33%, 4주차 18%, 5주차 16% 등)
• 따라서 7월에는 일부 신청자에 한해 일시금 지급이 가능하도록 급여지원방법을 확대함
– 위와 같은 조치는 신청자들의 요구를 수용하였다는 점에서 긍정적이라 할 수 있지만 비수급빈곤층의 긴급한 생계안정을 지원한다는 본래의 취지에는 벗어난 것으로 판단됨
○ 위와 같이 제도운영 중간에 급여지급방법이 변경된 것은 제도에 대한 홍보만 강조하고 어떠한 성격의 제도인지에 대해서는 충분히 인지할 수 있도록 하는 노력이 충분하지 못하였다는 점임
□ 재산담보부제도의 경우 2008년 발생한 경제위기에 대응하기 위한 한시

13) 이태진 외(2008)의 연구에 의하면 기초보장제도의 경우에도 신청후 14일이내 선정통보라는 것은 일선에서 지키기에 매우 어려운 시일임을 지적하고 있음. 기초보장제도는 신청자의 소득 및 재산조사이외에 부양의무자의 소득 및 재산을 조사해야 함에 따라 실질적인 소요시간은 더 많이 걸리고 있는 것으로 나타남

적인 제도로 부정수급과 관련된 방지기능을 설정하고 있지는 않음

○ 또한 개인정보가 신청자 신청후 금융기관→시군구→금융기관으로 상호 이전되면서 개인정보가 유출될 수 있다는 문제도 지니고 있음

○ 현재는 전산시스템을 통해 정보가 이전되지만 기존 제도들 역시 위와 같은 과정중에 개인정보 유출이 있다는 점에서 유의할 필요가 있음

4. 기초보장제도

가. 추진현황 및 실태

□ 기초생활보장제도는 우리나라 사회보장체계에서 최후 사회안전망으로 기능하고 있어 긴급지원제도 확대 및 한시사업과 실업급여 등으로 당초 확대가 예상되었던 수급자 규모는 일정수준을 유지함.

○ 민생지원 신청시 근로능력자 가구의 경우 일자리 제공 등 타 제도로 우선보호 후 최후 지원수단으로 선택하도록 하였음

– 우선 실직자 긴급복지, 희망근로·사회서비스일자리, 기초생활보장제도 등의 순위로 대응함.

□ 금년 초 경제위기로 수급자 수가 00년 이후 매월 최대폭으로 증가

○ 월 평균 수급자 수 변동 : 07년 1,208명 증가, 08년 1,659명 감소

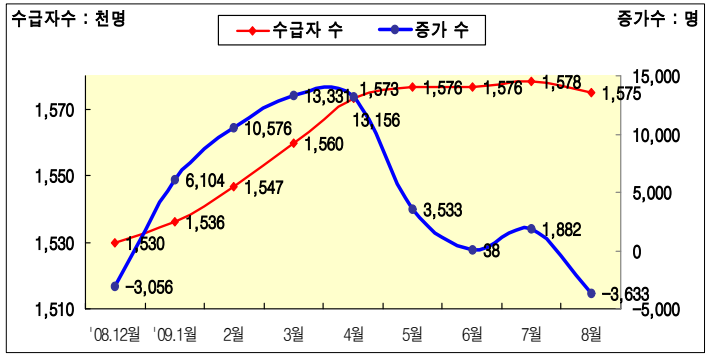
○ 09년 수급자 증가 수 : (1월)6천명 → (2월)10천명 → (3월)13천명

□ 그러나, 금년 5월부터 수급자 수 증가폭이 둔화, 8월에는 감소

○ (4월) 10천명 → (5월) 3천명 → (6월) 38명 → (7월) 2천명 → (8월) -3.6천명

○ 09.8월말 현재 기초생활 수급자 수는 1,575천명으로 제도시행이후 최대 규모이나, 추경예산 대비 57천명이 미달되는 상황

[그림 4-2] 월별 기초생활 수급자 추이



□ 성장률 회복으로 신규 빈곤층이 당초 예상보다 대폭 증가되는 최악의 상태는 발생치 않은 것으로 추정

○ 성장률 0%시 신규 빈곤층이 -2% 성장시보다 40만명 이상 감소될 것으로 추정(한국보건사회연구원)

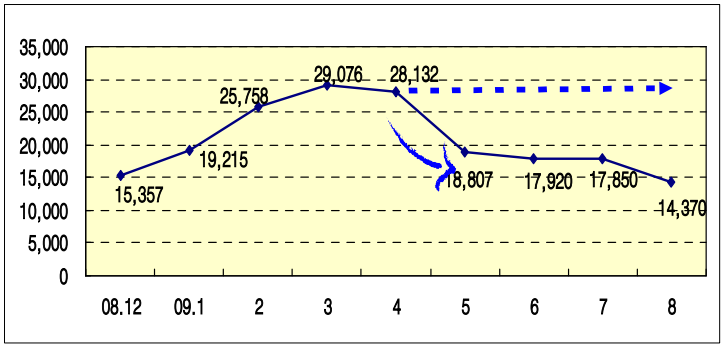
○ 빈곤층 규모에 직접적 영향을 받는 수급자 수가 큰 폭으로 증가되지 않을 수밖에 없음

○ 한시생계보호, 희망근로 등 신규 추경사업 시행시점인 09.5월부터 신규 수급자 수가 급감, 이후에도 지속적으로 감소 추세

– 신규수급자 수 : 28천명(09.4)→18천명(09.5), 1만명 감소

• 추경사업으로 인해 최소 3만명 이상 수급자 진입을 예방한 것으로 추정 (09.5~7월까지 매월 1만명)

〔그림 4-3〕 신규 기초수급자 추이



□ 또 다른 한편으로 적정급여 단속 활동으로 급여중지자는 증가

○ 적정급여 관리강화를 위해 보훈수당, 해외출입국자 등 중점관리대상자 약10만 가구의 자료를 확보, 4월부터 적용 중

<표 4-28> 중점관리대상자 조사현황

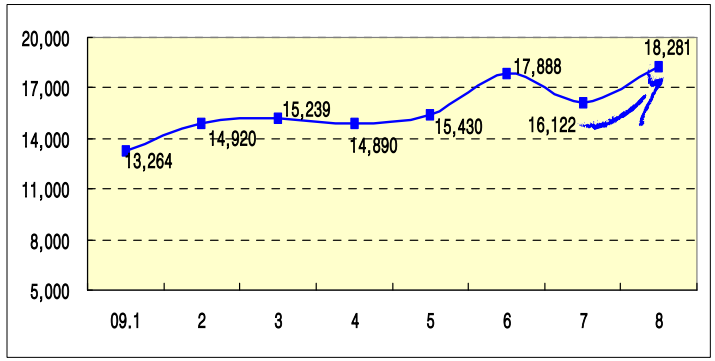
(단위: 가구)

자료종류	가구 수	적용시기
군인소득	3,591	4월
보훈수당	36,124	4월
산재급여	12,478	5월
교정시설 수용자	9,397	8월
해외출입국자	33,767	8월
군입대자	2,433	8월
소계	97,790	8월

○ 자료 적용으로 인해 소득증가 및 가구원수 감소로 4월부터 기존 수급자 중 중지자가 증가추세

– 보장중지자 수 : 13천명(09.1)→15천명(09.4)→18천명(09.6)→18천명(09.7)

〔그림 4-4〕 보장중지자 추이



□ 그러나 9월부터는 전체 수급자와 부양의무자 300만명에 대한 금융재산 일제조사가 예정, 이로인해 중지가가 더 증가할것으로 전망

○ 08년 금융재산 일제조사시 약7천가구 중지, 1만가구 급여감액

나. 평가

(1) 대상규모의 설정

□ 기초수급자의 경우 09년 1~4월 신규수급자 증가율인 27%를 반영하여 914천가구(1,632천명) 증가하는 것으로 추정하고 있으나, 전반적으로 과소 추정되었다고 판단됨.

○ 기초보장 수급자의 경우 2008년 중순부터 부양의무자 가구에 대한 금융자산조사 실시로(법 개정으로 부양의무자 동의 없이도 가능) 기초보장수급자가 감소할 요인이 있으나,

○ 2009년의 경우 경제위기로 취약계층의 소득 감소, 자산가격 하락, 부양의무자의 소득감소로 전반적으로는 기초수급자가 늘어날 것으로 판단됨.

○ 여기서 금융재산조사 실시 효과와 부양의무자의 소득감소 효과가 서로 상쇄된다고 가정하면, 경제위기로 취약계층의 소득 감소와 자산가격 하락으로 기초보장대상이 증가할 것임.

□ 기초보장 수급자의 경우 빈곤층의 약 38.3%(한국복지패널)이므로 늘어나는 빈곤가구의 약 38.3%는 기초보장 수급자로 전환될 것으로 추정됨.

○ 만약 2009년 경제성장률이 -2%일 경우 절대빈곤율은 약 14.20%로 추정되므로 2007년 대비 빈곤율 10.8% 대비 늘어나는 빈곤율은 3.4%임.

○ 따라서 늘어나는 수급자는 약 21만가구(=1,618만가구×3.4%×38.3%)로 추정됨. 다만, 동 추정치는 이론상의 추정치이므로 현실과는 약간의 괴리가 있을 수 있음.

<표 4-29>2009년 빈곤율 시뮬레이션 결과

(단위: %)

기본 가정		추정결과	
GDP성장률	실업률[1]	상대빈곤율 (중위소득 40%기준)[2]	절대빈곤율[3]
4	3.40	12.42	11.85
3	3.50	12.79	12.24
2	3.70	13.20	12.63
1	3.80	13.57	13.03
0	3.95	13.96	13.42
-1	4.10	14.35	13.81
-2	4.25	14.74	14.20
-3	4.40	15.13	14.59
-4	4.55	15.52	14.98

주: 1) 구직기간 4주 기준. KDI자료에 있는 것을 사용하고 나머지는 가정.
2) 가처분소득이 중위소득 40%미만인 인구비율. 농어가 제외 전가구
3) 농어가 제외 전가구

(2) 지원수준

○ 기초보장제도 추경예산은 위기에따른 수급대상의 확대규모를 반영한 것으로 선정기준의 완화와 급여수준의 인상은 다른 제도와의 형평성 문제 및 한시적인 위기대응 수단 등의 이유로 지원수준에는 반영되지 못한 것으로 판단됨.

– 2009년 지원수준은 물가상승이나 전세가격 상승 등의 가격상승에 따른 자연적 조정으로(최저생계비 인상이나 재산기준 인상 등의 경우) 경제위기에 대응한 저소득층 생활보장에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 생각됨. 이는 보건복지부의 예산 배정에 있어서 그대로 반영되어 예산 증가가 미미함.

• 기초생활보장의 생계급여에 대한 예산이 2008년도 2조 2,564억원에서 2009년에는 2조 4,460억으로 8.4% 증가하였으나, 2008년의 높은 물가인상(소비자물가지수 4.7%, 생활물가지수 5.4%)과 경제위기로 인한 빈곤층 증가 등을 고려하면 실질적인 예산 증가는 거의 없는 것으로 볼 수 있음.

05

KIHASA

결론 및 정책제안

제5장 결론 및 정책제안

□ 민생안정대책인 임시적·응급적 조치가 긴급한 위기 가구의 생계 지원에 일정 정도 기여를 한 것이 사실이지만, 경제위기의 단기적 충격 여파가 예상보다 크지 않았고, 제도의 조건(특히, 재산기준)이 여전히 까다로울 뿐만 아니라 한시적으로 운영되었기 때문에 큰 성과를 기대하기는 어려움.

○ 경제위기 국면에서 어느 정도 벗어나면서 좀 더 체계적이고 안정적인 기초보장의 중장기 비전을 중심으로 제도를 개선·발전시켜나갈 필요가 있음.

□ 긴급복지지원제도는 긴급지원의 정체성을 엄격하게 가져가려는 정부의 제도에 대한 사고 틀이 시행과정에서 낳은 각종 문제점을 해소하면서 보다 세련되게 변화해 나갔다고 볼 수 있음.

○ 아울러 지방자치단체에서는 정부시행 긴급복지지원제도의 과도한 제한성을 완화하기 위해 포괄적이고 적극적인 보완책들을 마련·시행해 나가면서 탄력적으로 운영해 오고 있음.

□ 경제위기로 인해 사회안전망에서 벗어나 위기상황에 빠질 수 있는 가능성이 높아질 것을 감안, 정부에서는 추경예산의 확보 및 긴급지원 대상자 확대를 위한 위기사유를 확대하는 일련의 과정을 거치면서 사업을 추진하였으나 그 긍정적 시행성과에도 불구하고 예기치 않았던 경제지표의 호전, 지방자치단체에서 시행하고 있는 사회취약계층 대상지원 자체 특수사업 등으로 인해 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 볼 수도 있음.

□ 그렇지만 대상자가 위기상황에 있음에도 불구하고 국가 및 지방자치단체의 관심의 사각지대에 방치된 것이 아니라 국가 또는 지방자치단체의 다양한 긴급지원사업의 테두리 내에 포섭되었다는 점에서 국가와 지방자치단체에서는 각자 제도적 범위 내에서 최선을 다하기 위한 노력을 경주한 것으로 평가하는 것이 옳다고 봄.

○ 국가로서는 정부지원의 기본 틀을 마련·집행하고 시대적 요구에 따라 정체성을 훼손하지 않는 범위 내에서 탄력적으로 제도를 운영하는데 집중해야 할 것임.

○ 아울러 지방자치단체는 정부의 기본 틀에 기초하면서도 지역주민을 위해 보다 탄력적으로 긴급지원 관련 제도를 운영할 수 있는 융통적 구조를 가지는 것이 바람직함.

○ 다만 앞으로는 정부로서 그러한 기본 틀이라는 것이 전국적으로 시행되는 만큼 법과 제도의 취지에 맞는 대상자 선정기준과 급여지원 수준을 유지하고 있는지에 대해 끊임없이 반추해 보려는 노력은 계속해야 할 것임.

□ 아울러 긴급지원제도가 갖는 지원의 긴급성과 대상(Target)의 적절성이라는 제도의 이중적 성격을 조화시키는데 국가와 지방자치단체간의 긴밀한 협조가 아쉬웠고 제도의 정치함을 더해 나가는데 필요한 틈새제거 전략을 구사하는 세련된 정책 형성 및 집행이 되지 못한 점은 비단 긴급복지지원제도 뿐만 아니라 다양한 국면과 부문에서의 틈새없는 정책추진에 반면교사로서의 충분한 역할을 수행할 수 있을 것이라고 봄.

□ 향후 보건복지가족부가 중앙정부로서 긴급지원제도의 면모를 갖추는데 있어 국가시행, 그리고 지방자치단체 자체시행 제도의 포섭범위, 이용자 만족도, 실제 위기사례 및 긴급지원에 따른 정책집행과정에 대한 면밀한 자체 평가가 반드시 이루어져야 할 것임.

□ 마지막으로 긴급지원이 위기상황에 빠진 자를 제때에 발굴하는 것이 제일 중요한데, 긴급제도 시행 이후 다양한 네트워크와 전달체계의 개선이 이루어졌지만 긴급지원과 관련해서는 발굴체계에 대한 개선방안을 모색

한다든지, 이에 대한 정책적 변화를 자체 내에서 또 제도 간에 이루어내려는 광범위한 시도와 노력의 흔적을 보기란 쉽지 않다고 생각되므로 이에 대한 제도적 보완 또한 대상선정의 적절성 및 지원수준의 적정성 검토가 함께 이루어져야 할 것임.

□ 한시생계보호사업은 한시적 프로그램으로서 근로능력이 없는 비수급 빈곤계층에 대해 경제위기 국면에서 일시적으로 생계지원 역할을 수행함. 프로그램의 기본적 목적은 적절히 수행한 것으로 평가되었으며, 구체적으로 지원대상자의 측면과 지원수준의 측면에서 적절한 수준에서 적절한 기능을 수행한 것으로 판단됨.

□ 사업목표량 수행의 적절성 측면에서 다소 미흡한 것으로 파악되었으나, 지원받아야할 대상자를 방치한 성격이 아니라, 경제회복속도와 다양한 지원프로그램의 영향으로 판단되므로 심각한 프로그램 수행의 실패라고 규정할 수는 없음.

□ 문제는 한시적 제도이므로, 어떻게 무난하게 무리없이 프로그램을 종료할 것이냐의 문제임.

○ 일선 담당공무원들의 견해와 프로그램 수행실태, 관련 프로그램 등을 종합적으로 고려하면, 예정된 시기에 지원을 종료하는데 큰 문제가 없을 것으로 판단됨.

○ 사업종료에 따른 강한 민원을 없을 것으로 예상되지만, 추가적이고 보완적인 대책이 지역에 따라 필요할 것으로 예측됨.

– 일부 대상자들은 부양의무자조건을 보완하여 국민기초생활보장 대상자로 흡수할 필요가 있으며, 또 다른 한편 일부의 대상자들은 지역별 자체 프로그램을 통해 한시생계보호 종료에 대처할 필요가 있음

– 한시생계보호 종료 후 연계 가능한 프로그램과 그 규모는 다음과 같이 추정됨

• 사회서비스 일자리 연계 10,267가구

• 건강보험료 지원, 교복구입비 지원, 학용품비 지원, 식료품비 지원, 차상위 일자리사업, 주거환경개선사업, 장수수당, 참전유공자수당 등 소규모 지자체 사업 연계 11,844가구

• 경기 무한돌봄사업, 서울 SOS위기가정지원사업 등 지자체 자체사업과 민간 후원 연계를 통한 한시생계보호 수준의 추가 보호 가능(지자체 사업 편입 11,836가구, 민간후원 2,636가구)

<표 5-1> 한시생계보호 종료 후 연계 가능 규모

(단위: 가구)

연계가능 프로그램	세부내용	지원규모
사회서비스 일자리	노인일자리(8,325), 장애인일자리(650), 기타(1,292)	10,267
자체사업 및 민간후원	자체사업 편입(11,836), 민간후원 결연(2,636)	14,472
기타	건강보험료, 교복구입비, 학용품비, 식료품비 지원, 차상위일자리사업, 주거환경개선사업, 장수수당, 참전유공자수당 등	11,844

자료: 보건복지가족부, 내부자료

<표 5-2> 2010년 지자체 주요 자체사업 계획

(단위: 가구)

지역	사업명	대상	지원금액(월)	지원규모
서울	SOS위기가정 지원사업	위기상황에 처한 자	기초생활 현금급여 기준(2인/694천원) 등 5개항목 지원	1,500
대구	긴급생계 구호비	위기상황에 처한 자	1회 평균 50만원 (30~100만원)	300
경기	무한돌봄사업	위기상황에 처한 자	최저생계비의 44%	12,000
경북	차상위 월동생계비 지원	생계 곤란한 차상위층	10만원/3개월	8,000
충남	위기가정 희망프로젝트	위기상황에 처한 자	긴급복지 지원사업 급여 종류 및 금액 동일	320
대구 각 區	긴급생계 구호비	위기상황에 처한 자	1회 평균 20~30만원	100
강원 원주	1004운동	위기상황에 처한 자	13만원	150
충북 청주	저소득빈곤층 지원대책	한시생계 보호대상자 중 저소득빈곤층	약 24만원	320
경남 거제	저소득 틈새지원사업	긴급 및 기초수급 제외대상자	생계비 : 최저생계비 의료비 : 60만원 한도	100
경남 김해	긴급구호 사업	위기상황에 처한 자	기초생활 현금급여 중 생계급여에 해당하는 금액	200
경남 진해	차상위계층 특별위로금 지원사업	타 법령으로 지원이 불가능한 자	최소 20만원~ 최대 100만원	135
경남 합천	사실상 생계곤란자 긴급구호비	기초수급 제외대상자	최저생계비의 37.6%	100

자료: 보건복지가족부, 내부자료

□ 재산담보부 생계비 융자사업은 작년에 발생한 금융위기에 긴급히 대처하기 위해 제안된 제도라 할 수 있음

○ 동 제도의 운영기간도 2009년 하반기인 6개월만 한정되어 있어 있다는 점에서 일시적인 위기대응제도라 할 수 있음

– 기존 긴급복지지원제도 역시 위기상황에 대응하기 위한 제도로 5년의 시한을 두고 운영되었다는 점에서는 매우 짧은 기간에 운영되는 제도라 할 수 있음

– 따라서 실질적인 서민생활안정 지원이라는 제도 효과를 얻기에는 어려움을 지닐 것으로 보임[14)]

• 예를 들어 지원대상이 20만가구를 목표로 하였으나 실제 지원대상가구는 약 7,500여 가구에 불과한 것을 통해 확인할 수 있음

○ 탈수급 및 생계안정을 위한 재산담보부 생계비 지원제도의 역할을 살펴보면 충분히 제도도입의 목적을 달성하는 것은 어렵다는 것을 알 수 있음

– 첫째 제도가 한시적으로 운영됨에 따라 지속적인 지원을 통해 탈수급과 탈빈곤이 가능할 수 있도록 돕는 것은 어려움

– 둘째, 급여수준이 대출금과 연계되며 최대금액도 최저생계비를 넘지 못하도록 하고 있어 탈빈곤의 역할을 수행하기에는 역부족

– 셋째, 비수급빈곤층의 생활안정을 위해서는 일정기간 지속적으로 급여가 지급될 필요가 있으나 지급기간이 짧게 설정되어 실질적 생계안정 도모에는 한계가 있음

○ 재산담보부제도에 대한 정확한 정보제공 부족으로 인해 제도운영중간에 급여지급 방법이 일부 변경되었으며, 동 제도의 본래 취지를 충분히 살리지 못함

– 제도가 본래 지원하기로 한 목표와 지원금액에 부족한 상태를 보

14) 공무원들에 대한 설문조사에서도 금융위기이후 다소 늦게 제도가 시작되었다는 점과 한시적으로 운영됨에 따라 그 효과를 거두기에는 미흡할 것이라는 의견이 많았음. 따라서 단절적인 사업이 아닌 지속적으로 지원받을 수 있는 제도로의 확대 필요성 제안

이고 있어 비수급빈곤층을 지원하기 위해 제정된 제도의 역할 수행은 미진하였다고 할 수 있음

○ 신청자가 금융기관에 생계비 지원요청후 다시 선정되기까지 많은 시일이 소요되며, 기관간 이전에 따른 개인정보 유출이 발생할 수 있음[15]

○ 재산담보부 생계비 융자사업의 취급기관이 제2금융기관으로 한정되어 있어 서민들이 간편하게 접근하는 것은 한계를 지니고 있음

– 한시적인 제도가 아닌 장기적인 제도로 운영되기 위해서는 제1금융권으로의 확대는 물론 시군구 혹은 읍면동 사무소에서도 동 사업을 취급할 수 있도록 하는 방안마련이 필요

○ 신청을 통해 급여를 지급받은 사람들의 채무불이행 발생에 대한 대처가 미흡함

– 금융기관의 자체 신용판정에 의해 대출을 실시하고 있으나 장기적으로 발생할 수 있는 채무불이행과 이로 인한 주택차압으로 주거안정에 좋지 않은 영향을 줄 수 있다는 점에서 대책마련이 필요함

– 선진국의 사례를 통해 보면 금융채무불이행을 유발하는 사유중의 하나로 저소득, 근로능력 취약, 실업, 장애, 금융서비스에 대한 이해부족 등을 들고 있음(김태완 외, 2009)

– 이를 통해 볼 때 재산담보부제도의 신청자들이 저소득층이며 충분한 근로능력을 가지고 있지 못하다는 점에서 채무불이행의 가능성이 있다 할 수 있음

□ 재산담보부 생계비지원제도는 향후 위기대응책으로 비수급빈곤층의 생활안정을 제고하기위하여 개선방안의 모색이 필요함.

○ 우선적으로 재산담보부 생계비 융자지원제도가 폐지된 이후 동제도에 대한 공과를 살펴볼 수 있는 평가연구가 필요

– 평가연구에서는 제도의 도입배경, 해외사례, 운영과정상의 문제, 소요예산, 급여 및 전달체계, 장기적 발전방안들을 평가 및 모니터링 할 수 있도록 하는 추가연구가 필요

– 지적하였듯이 기초보장제도에서 보호를 받지 못하는 비수급빈곤층을 지원할 수 있는 제도라는 점에서 언제든 재 도입될 수 있는 여지가 있다는 점에서 평가 및 모니터링을 통한 사전적 준비가 필요

○ 급여수준의 상향조정

– 대출기준 금액 천만원을 상향조정하고 지원금액을 실질적인 생활이 가능하도록 지원[16]

– 특히 재산담보부제도의 본래 목적과 의미를 달성하기 위해서는 일시금지급이 아닌 분할 지급만이 가능하도록 지원필요

– 재산담보부 지원대상자의 경우 금융소외자란 의미에서 동 제도보다는 별도의 금융제도를 통해 대환대출 혹은 채무조정의 기능이 가능하도록 하고 재산담보부제도는 본래 취지를 유지할 필요가 있음

○ 급여지급 기간의 연장

– 현재 대출금과 최저생계비 금액에 연동되어 있는 금액을 본인의 의지에 따라 조정가능 하도록 함으로써 급여지급 기간을 연장할 수 있도록 지원

○ 융자금에 대한 채무불이행 사태에 대비할 수 있는 방안마련이 준비될 필요가 있음

– 동 제도가 제2금융권의 기관을 이용하였다는 점은 대상계층의 신용과 소득이 1금융권에서 대출을 받기에는 어려움을 지닌 계층이라 할 수 있음

– 금융서비스 이용에 어려움을 지닌 계층이므로 채무불이행시 사금융을 이용하고 또 다른 사회적 문제가 발생할 수 있다는 점에서 충분히 채무불이행에 대한 대안을 마련할 필요가 있음

15) 공무원의견조사결과 지역별 차이를 보이지만 신청후 약 14일이내에 대출이 이루어졌지만 일부 금융기관에서는 한달 이상 걸리는 문제가 발생하기도 함

16) 공무원조사에서도 재산담보부제도 신청자의 일부는 동 제도에 대한 호의를 가지면서 추가적인 금액상향조정을 요청하는 경우가 발생하기도 함

– 단순히 채무탕감의 방식은 제도의 안정성과 채무자들이 도덕적 해이를 유발할 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있음

○ 다른 복지제도와의 연계 강화

– 대출받은 대상자들이 대출금 상환에 부담을 가지지 않도록 급여지급기간중 혹은 급여지급이 끝난 이후 다른 복지제도로 연계될 수 있도록 연계망 구축

• DB분석결과 재산담보부 신청 및 융자자들의 소득활동이 매우 미약하다는 점을 알 수 있었음

• 따라서 지속적인 소득활동과 긴급한 생계유지가 가능하도록 긴급복지제도, 일자리 제공 프로그램 등 여타 관련복지로의 연계 노력이 필요

○ 일부 지자체 차원에서 운영하고 있는 재산담보부제도와의 중복성 방지 노력

– 일부 지자체(예, 노원구)에서는 재산담보부제도와 유사한 제도를 운영하고 있으며, 또한 정부차원에서도 미소금융제도를 통한 소액대출사업을 운영하고 있음

– 제도가 장기적으로 도입될 경우 이들 제도와의 연계 혹은 중복지원을 방지할 수 있는 연계체계 구축마련이 필요

○ 재산담보부 제도에 대한 전달체계 확충 및 인지 강화방안 마련

– 현재 제2금융기관에서 신청받고 대출받을 수 있도록 하는 것은 시군구 혹은 읍면동에서 접수할 수 있도록 하고 관련 금융기관으로 연계지원

– 또한 제1금융권으로 지급대상자를 확대하여 더 많은 비수급 빈곤층의 접근이 가능하도록 지원기관을 확대

• 특히 농어촌지역 비수급빈곤층이 함께 지원받을 수 있도록 우체국금융, 농·수협 등을 통한 전달체계 확충 노력

□ 기초보장제도는 한시대책의 일시적 종료로 인한 혼란·충격 우려됨

○ 한시대책 종료시, 약 68만 가구의 지원이 일시에 중단

○ 2010년 경제지표가 개선되더라도, 빈곤율 등 사회지표 회복에는 시차가 존재

– IMF 외환위기시, 98년 GDP성장률 최저(-6.9%) → 99년 빈곤율 최고(8.6%)

– 내년 추경사업이 일시에 축소·종료될 경우, 지속적 보호가 필요한 가구의 기초생활 신청이 급증할 것으로 전망

– 신청자 급증시 과도한 업무부담 초래되고, 부양의무자 기준 등 기준 완화 압력이 증대될 것으로 예상

• 기초생활 부양기준 초과자 대다수를 한시생계보호 대상자로 보호 중

○ 따라서 향후 추경 한시대책 대상자를 기존제도로 흡수될 수 있어야 함.

– 한시생계보호 대상자 중 극빈가구(소득 20만원 이하이고 근로무능력자로 구성된 가구)는 부양의무자 조사를 실시하여 기초수급자로 흡수

• 10년 예산상 수급자수를 09년 추경포함 예산상 수급자수 보다 감소되지 않도록 기재부와 협의하여 09.8월말 현재 1,575천명 → 09년 추경포함 예산 1,632천명 (57천명 증가)된 상황임.

□ 국민기초생활보장제도는 최후의 사회안전망으로서 기능하는 만큼, 한편으로는 사각지대를 축소하는 방향으로 제도를 개선하고, 다른 한편으로는 타 제도와의 연계성을 강화하고 급여체계를 개선함으로써 빈곤덫에 빠지지 않도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음.

○ 기초보장 사각지대의 가장 큰 원인으로 지적되고 있는 부양의무자 기준을 좀 더 근본적으로 개선하고, 재산의 소득환산제를 보완할 필요가 있음.

○ 기초노령연금, 공적 연금, 실업급여, 근로장려세제 등 소득보장제도, 장기요양보험, 보육서비스 등의 사회서비스, 구직 알선, 직업훈련, 고

용장려금, 자활 등의 적극적 노동시장정책과의 연계성을 강화할 필요가 있음.

- 사회복지통합전산망이 가동됨에 따라 각종 급여의 수급 상황 파악이 좀 더 용이해짐에 따라, 제도 연계성이 강화될 것으로 기대됨.
- 이와 더불어, 사회복지 전문직에 대한 양적·질적 수준을 높임으로써 좀 더 저소득층의 욕구에 대응적이고 효율적인 체계를 구축할 필요가 있음.

참고문헌

국무조정실 내부자료(2001. 7). 「국민기초생활제도에 대한 점검」, 사회안전망 합동점검단.

기획재정부(2009.3.12). 「민생안정 긴급지원 대책」.

김미곤 외(2003). 『국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안』, 한국보건사회연구원.

김태완·이태진 외(2009). 『저소득층 금융지원실태와 정책방안연구』, 한국보건사회연구원.

보건복지가족부(2009.11). 「지자체 점검 결과보고」 내부자료.

----------(2009.9). 「민생안정대책 추진현황 및 향후계획」 내부자료, 고용 및 사회안전망 대책 T/F.

----------(2009). 「2009 국민기초생활보장사업 안내」.

----------(각 년도). 『보건복지통계연보』.

보건복지부(2005a). 기초보장제도개선 추진단 구성·운영계획: 긴급지원제도 개선팀 1차 회의자료.

----------(2005b). 「긴급지원제도 개선팀 1차회의 결과」, 내부자료.

----------(2005c). 「사회복지 전달체계 개선대책」, 국무회의 보고자료.

----------(2005d). 「긴급지원제도 도입방안」 긴급지원제도 개선T/F 제2차 회의자료.

----------(2005e). 「긴급지원제도 개선T/F 제2차회의 회의록」 내부자료.

----------(2005f). 「긴급지원제도 도입방안」 긴급지원제도 개선T/F 제3차

회의자료.
----------(2005g).「긴급지원제도 개선T/F 제3차회의 회의록」, 내부자료.
----------(2004).「제8차 사회문화관계장관회의 결과보고」.
신영석 외(2006).『참여복지 5개년 계획의 1차 평가 및 사회안전망 정책관련 종합평가 매뉴얼 개발』 한국보건사회연구원.
신영아(2008).「긴급지원복지법 제정과정에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문.
이태진 외(2008).『2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가』, 연구 2008-18-1, 한국보건사회연구원.
----------(2007).『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구』, 한국보건사회연구원.
이현주·이태진 외(2008).『국민기초생활보장제도 모니터링을 위한 기초연구』,한국보건사회연구원.
정원오·김진우·신영석(2008).『급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선방안』. 성공회대학교 산학협력단.
통계청(2008a).『국제통계연감 2008』.
--------(2008b).『한국통계연감 2008』.
--------(2008c). KOSIS DB「http://www.kosis.kr」.
--------(각 년도).『경제활동인구 부가조사(근로형태별)』.
--------(각 년도).『경제활동인구조사』.
--------(각 년도).『인구주택총조사』.
한국보건사회연구원(2008. 12). 「경제위기에 따른 사회안전망 구축방안」 내부자료.
한국은행(각 년도).『경제통계연보』.
----------(각 년도/분기). 『소비자동향조사』.
---------, ECOS DB 홈페이지 http://ecos.bok.or.kr.
청와대 홈페이지, www.president.go.kr.

부 록

〔부록 1〕

[2009년 추경 민생안정대책 평가] 실무자 의견 조사

본 자료는 2009년에 추진되었던 민생안정대책인 저소득층의 생계안정을 위한 주요 4가지 제도 즉, 한시생계보호제도, 긴급복지제도, 자산담보부 생계비 융자지원, 기초보장제도에 대한 평가로 현장의 전문적인 의견을 수렴하기 위한 것입니다.

자료의 구성은 민생안정대책에 대한 전반적인 평가와 각 제도별 평가로 구분하였습니다. 평가부분 질문과 함께 제시된 부연설명은 예를 들어서 서술한 것이니 그 내용에 제한받지 마시고, 각 내용별 의견과 그 이유를 간단하게 적어주시기 바랍니다.

※ 파란색으로 표시된 부연질문은 참고만하시고, 삭제 후 내용을 기입하여 주십시오.

2009. 11. 20.

KIHASA 한국보건사회연구원 www.kihasa.re.kr

1. 민생안정대책 전반에 대한 평가

평가부분	평가내용
① 집행시기 및 기간	• 시행이 너무 늦지 않았는지, 서둘렀는지, 일부 제도가 한시(12월 종료)라는 점 등
② 제도 설계	• 희망근로를 고려할 때 적절한가? • 경제회복속도, 혹은 경기부양 대책 등을 고려 할 때 대상자의 예상규모가 적절했는가? 혹은 반대로 과잉 목표치였는가?(집행 초기를 고려) • 지원수준이 너무나 미흡했는가? 혹은 과잉이었는가?, 또는 적당했는가?
③ 선호도	• 네 가지 제도의 목적과 대상이 다르지만 생계가 어려운 사람들은 어느 제도를 더 선호하였는가?, 그리고 그 이유는 무엇인가? • 지원대상자들의 기대(희망)은 어떠했는가?
④ 행정적 여건	• 업무량의 과잉, 사전적으로 제도시행의 의미에 대한 공유(이해)가 부족했는가? • 지자체 기관장의 관심은 어떠했는가? • 중앙정부의 제도시행이전에 경제위기에 대응하기위한 지자체 자체 프로그램 계획이 있었는가? 아니면 먼저 자체프로그램을 시행하고 있었는가? • 지자체 프로그램이 더 실효성이 높았는가? 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 그리고 지자체 프로그램이 우선적으로 집행되었어야 했는가?
⑤ 재정의 문제	• 추경 민생안정대책 예산의 국비보조율은 어떠했는가?(서울 50%, 지방 90%), 그리고 예산 집행 과정에서 특별한 문제는 없었는가?

2. 한시생계보호에 대한 평가

평가부분	평가내용
① 대상자 발굴	• 대상자를 발굴(포착)은 주로 어떠한 방법(구체적)으로 하였는가?(관련기관(복지관, 지역민간기관 등)에서 추천, 주변의 비공식적 지인의 소개, 통반장 추천, 최근 기준초과로 탈락한 가구나 이전에 수급신청했던 가구에게 신청권유(직접 발굴) 등)
② 선정	• 근로무능력자 대상이 적절한가?(처음에는 가구구성원 모두 노인·장애인 등 근로무능력자로만 구성된 가구에서, 8월부터 대상자 범위 특례 시행함) • 전국 46만가구 100만명으로 목표 설정하였는데, 적절하였는가? 지자체별 목표설정은 적절하였는가? • 신청 후 결정까지의 시차는 어떠했는가?(금융조회 등) • 한시적 운영으로 종료될 것을 우려하여 권유를 기피하지 않았는가? (민원발생 우려 등) • 대상자도 한시적 운영으로 종료에 대한 두려움이 없었는가? • 노인 경우 희망근로사업을 선호하였는가? • 기초보장제도의 엄격한 선정기준(부양의무자, 재산 등)과 비교하여 완화된 기준정도가 적절하였는가?
③ 지원수준	• 가구원수별 월 12만원 ~ 35만원 지원(최저생계비의 23%정도)이 적절한가?(비수급빈곤층의 평균소득과 최저생계비의 차이를 반영한 것으로 실제 지원대상의 생활여건을 고려한것임) • 지원 대상 가구별 생활실태를 반영하여 지원액수를 차등화하였다면 적절한 것인지 혹은 행정력 낭비만 있었을 것인지
④ 전달체계	• 한시생계보호로 업무부담은 어떠했는가? • 불필요한 행정절차는 없었는가? • 한시생계보호와 유사한 지자체 프로그램 (대상 특성과 지원수준, 지원목적 등)이 있었는가? (비교하여 서술)
⑤ 사후	• 한시생계보호대상으로 선정되어 가구에 어떠한 영향(효과)을 미치고 있었는가? 그리고 대상가구는 어떠한 반응을 보였는가? (실질적인 변화와 향후 수급자가 되고자 기대 등)

3. 긴급복지제도에 대한 평가

평가부분	평가내용
① 대상자 발굴	• 대상자를 발굴(포착)은 주로 어떠한 방법(구체적)으로 하였는가?(관련기관(복지관, 지역민간기관 등)에서 추천, 주변의 비공식적 지인의 소개, 통반장 추천, 최근 기준초과로 탈락한 가구나 이전에 수급신청했었던 가구에게 신청권유(직접 발굴) 등)
② 선정	• 2009년 추경에 특히 어떠한 위기사유가 많았는가? • 선지원인 제도인데 신청 후 결정의 시차는 어떠했는가? • 법정 신고의무가 있는 사람들인 경우에 처리과정에 문제가 없었는가?(형식적으로만 존재한 것인지) • 행정처리 부담(일용직 실직 등)으로 수급을 꺼려했는가? • 위기사유를 보다 확대(교육, 외국인 등)하여 넓혔으나 신청자가 당초보다 늘어나지 않은 이유가 무엇인가? • 위기사유 근거의 불확실하여 긴급지원보다는 기초보장 수급자로 권유가 이루어지는가? • 고용보험 미가입자의 실직인 경우에 선정기준초과로 보호받지 못하는 경우가 있었는가?
③ 지원수준	• 낮은 지원수준으로 기피하는 경우가 있었는가? • 추경 이전과 비교하여 상대적으로 많아진 긴급지원 욕구가 있는가? 생계, 의료, 주거, 교육, 외국인 중 어느 것인지?
④ 전달체계	• 생계, 의료, 주거, 교육, 외국인 등의 긴급복지제도 중 업무부담이 많은 것은 어느 것인지? 그 이유는 무엇인가? • 시도 자체 시행 관련제도나 민간기관의 사업이 복지부의 긴급복지지원사업에 어떤 영향을 미쳤는가? 그리고 어떠한 경우인가? • 휴·폐업자 발굴절차 업무는 적절했는가?
⑤ 사후	• 사후 적정성 심사가 실효성이 있는가? • 긴급지원 후 다른 제도로의 지원이 필요한가? 그리고 주로 어떤 제도들인가?

4. 자산담보 생계융자제도에 대한 평가

평가부분	평가내용
① 대상자 발굴	• 대상자를 발굴(포착)은 주로 어떠한 방법(구체적)으로 하였는가??(유사한 제도 운영기관(노동부, 중기청 등)에서 추천, 관련기관(복지관, 지역민간기관 등)에서 추천, 주변의 비공식적 지인의 소개, 통반장 추천, 최근 기준초과로 탈락한 가구나 이전에 수급신청했었던 가구에게 신청권유(직접 발굴) 등)
② 선정	• 재산담보의 이유로 기피하였는가? • 신용보증대출로 확대한 것은 적절하였는가? • 신청 후 결정까지의 시차(담보 심사기간 등)는 어떠했는가?
③ 지원수준	• 생계안정을 위한 융자제도인데 일시금으로 지급되는 것이 적절했는가? • 상환에 대한 부담은 어떠했는가?(재산 소멸가능성에 대한 두려움 등)
④ 전달체계	• 담보재산 근저당 설정 등의 업무부담(금융기관, 신용보증기관 등 연계)은 어떠했는가? • 선정기준이나 담보유용성 등의 이유로 유사제도로의 권유가 이루어졌는가? • 생계안정을 위한 담보대출이나 신용융자 등의 지자체 프로그램 (대상 특성과 지원수준, 지원목적 등)이 있었는가? (비교하여 서술)
⑤ 사후	• 재산담보제도의 대상자는 어떠한 다른 제도의 지원을 필요로 하는가?

5. 국민기초생활보장제도에 대한 평가

평가부분	평가내용
① 수급자 특성 변화	• 2009년 경제위기로 수급자 특성이 달라졌는가?(연령, 학력, 근로능력 등)
② 신규 기초보장 수급자 특성	• 한시보호, 재산담보 등의 신규 제도의 도입으로 2009년 신규 기초보장수급자 특성이 달라진 점이 있는가?
③ 기초보장 중지자 추가보호	• 기초보장 중지자의 경우 민생안정대책으로 추가 보호가 이루어졌는가?
④ 사업종료 후 애로사항	• 한시보호, 재산담보 등의 보호대상이 사업종료로 인하여 기초보장제도 수급자로 전환되었는가? 애로점은 없었는가?