

# 빈곤정책 제도개선 방안 연구

이태진 · 김상균 · 홍경준 · 석재은 · 구인회 · 이선우 · 강신욱 · 이소정 · 여유진 · 강석훈 · 강혜규  
김교성 · 김종숙 · 김진우 · 류만희 · 박찬임 · 손병돈 · 신영석 · 양병찬 · 이병희 · 이인재 · 전병목  
정원오 · 채창균 · 최현수 · 박형준 · 박은경 · 김상은 · 김정은



# 제 출 문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀 부와 용역 계약(2011. 2. 25)한 「빈곤정책 제도개선 방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 3월  
한국보건사회연구원 원장 직무대행  
정 기 혜



## 머리말

1961년부터 2000년에 이르기까지 약 40년간 시행된 생활보호제도는 근대적 공공부조제도라는 제도적 외형은 띄고 있었으나, 그 내용은 시혜적 단순보호차원을 넘지 못하는 한계를 가졌다. 이러한 중에, 1997년 IMF 외환위기를 맞으면서 빈곤문제는 더 이상 일부 취약계층만의 문제가 아닌 누구라도 겪을 수 있는 사회문제가 되었고 이는 구식공공부조였던 생활보호제도가 현대식으로 탈바꿈되는 계기가 되었다.

2000년 10월 비로소 빈곤에 대한 국가책임을 강화하는 종합적 빈곤대책으로 국민기초생활보장제도가 출범하게 되었다. 단순한 시혜가 아닌 권리로서의 국민기초생활보장제도는 그간 우리나라 빈곤의 최후 사회안전망으로서의 기능을 충실히 수행해 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다.

2011년 기초생활보장제도 시행 10년이 넘는 현시점에서 변화된 빈곤현실과 더불어 기초생활보장제도의 한계들은 보다 효과적이고 효율적인 맞춤형 빈곤정책으로서의 발전이 필요한 시점을 알려주고 있다. 구체적으로 광범위한 사각지대 문제, 탈수급유인부족의 문제, 다양한 복지욕구에 대응하지 못하는 급여체계의 문제, 빈곤위험에 대한 사전적 예방 미흡의 문제 등이 바로 그러한 것들이다.

이에 2011년 1월에 보건복지부와 한국보건사회연구원은 빈곤예방, 자활촉진, 기초생활보장 내실화 방안을 논의할 『빈곤정책제도개선 기획단』을 구성하였다. 기획단은 한국보건사회연구원에 사무국을 두었으며, 김상균 서울대 사회복지학과 교수를 단장으로 복지, 경제, 노동 등 각 분야 전문가들이 참여하여 총괄분과, 생활보장분과, 빈곤예방분과, 자립지원분과로 운영되어 왔다. 빈곤정책제도개선 기획단은 1년여 간의 연구기간동안 우리나라의 변화된 빈곤현실에 조응하며, 기초생활보장제도의 한계를 뛰어 넘는 한국형 빈곤정책의 새로운 모델이 제시될 수 있도록 노력하였다. 그리고 그 노력의 결과가 본 보고서라고 할 수 있다.

본 보고서는 국민기초생활보장제도 개편을 위하여 먼저 빈곤정책의 외부적 여건 진단과 제도의 현안과제를 점검하였고, 제도개선의 비전과 목표 및 제도개선의 방향을 구체적으로 수립

함으로써 빈곤정책 제도개선을 위한 새로운 패러다임을 모색하고자 하였다. 본 보고서에서는 제도개선의 큰 방향을 2가지로 정리하였는데 그 하나는 제 4장에 정리된 맞춤형 기본생활권 보장의 빈곤정책 개편방안이다. 맞춤형 보장을 강화하기 위해 각 급여(생계, 주거, 의료, 교육) 별 개편원칙 및 급여 대상자에 따른 개편방안을 제시하였으며, 더불어 긴급지원제도 개선과 관련된 개편방안도 함께 정리하였다. 제 5장에서는 자립지원 서비스를 강화하기 위한 빈곤정책의 개편방안으로 근로능력 수급자를 포함한 근로빈곤층의 자립지원 강화방안과 근로능력별 취업지원 서비스 및 지역 자립지원 체계 구축 방안 등의 연구 결과를 제시하였다. 마지막으로 6장에서는 본 보고서에서 제시된 제도개선안의 효과 및 세부 추진 전략을 제안함으로써 제도개선의 합리성을 견고히 하고자 하였다.

본 연구는 이태진 연구위원의 책임 하에 빈곤정책제도개선 기획단장 김상균 서울대학교 교수, 총괄분과위원장 홍경준 성균관대학교 교수, 생활보장분과위원장 석재은 한림대학교 교수, 자립지원분과위원장 구인희 서울대학교 교수, 빈곤예방분과위원장 이선우 인제대학교 교수가 집필에 참여하였다. 총괄분과 집필에 참여한 분과위원으로는 성신여대 강석훈 교수, 한국조세연구원의 전병목 연구위원, 생활보장분과 집필에 참여한 분과위원으로는 원내 강신욱 연구위원, 중앙대학교 김교성 교수, 평택대학교 손병돈 교수, 원내 신영석 연구위원, 공주대학교 양병찬 교수가 집필에 참여하였다. 자립지원분과 집필에 참여한 분과위원으로는 원내 강혜규 연구위원, 한국여성정책연구원 김종숙 연구위원, 상지대학교 류만희 교수, 한국노동연구원 박찬임 연구위원, 남서울대학교 이소정 교수, 한신대학교 이인재 교수, 한국직업능력개발원 채창균 연구위원, 원내 최현수 부연구위원, 빈곤예방분과 집필에 참여한 분과위원으로는 덕성여대 김진우 교수, 원내 여유진 연구위원, 한국노동연구원 이병희 선임연구위원, 성공회대학교 정원오 교수가 참여하였다. 총괄분과의 한국개발연구원 고영선 박사는 집필에는 참여하지 않았지만, 기획단의 크고 작은 회의에 항상 참여하여 값진 의견을 주었다. 그리고 자료의 수집과 정리, 회의개최 및 진행에 김정은, 박형준, 박은경, 김상은 연구원이 수고해주었다. 본 보고서의 원고를 읽고 소중한 의견을 주신 원내의 김태완 연구위원과 최성은 연구위원에게도 감사드린다.

본 보고서가 국민기초생활보장제도의 개선 및 발전에 기여하여 우리나라의 빈곤정책이 한 단계 도약하기를 바란다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2012년 3월

한국보건사회연구원장 직무대행

정 기 혜

## 빈곤정책 제도개선 기획단 분과별 위원

분과	성명	소속
기획단장	김상균	서울대학교 사회복지학과 교수
연구책임	이태진	한국보건사회연구원 기초보장연구실 연구위원
총괄분과	홍경준	성균관대학교 사회복지학과 교수
	강석훈	성신여자대학교 경제학과 교수
	고영선	한국개발연구원 연구본부장
	전병목	한국조세연구원 연구위원
빈곤예방분과	이선우	인제대학교 사회복지학과 교수
	여유진	한국보건사회연구원 기초보장연구실 연구위원
	김진우	덕성여자대학교 사회복지학과 교수
	이병희	한국노동연구원 선임연구위원
	정원오	성공회대학교 사회복지학과 교수
자립지원분과	구인회	서울대학교 사회복지학과 교수
	이소정	남서울대학교 노인복지학과 교수
	강혜규	한국보건사회연구원 복지서비스연구실장
	김종숙	한국여성정책연구원 연구위원
	류만희	상지대학교 사회복지학과 교수
	박찬임	한국노동연구원 연구위원
	이인재	한신대학교 재활학과 교수
	채창균	한국직업능력개발원 연구위원
	최현수	한국보건사회연구원 기초보장연구실 부연구위원
생활보장분과	석재은	한림대학교 사회복지학과 교수
	강신욱	한국보건사회연구원 기초보장연구실장
	김교성	중앙대학교 사회복지학과 교수
	손병돈	평택대학교 사회복지학과 교수
	신영석	한국보건사회연구원 사회보험연구실장
	양병찬	공주대학교 교육학과 교수
	이태진	한국보건사회연구원 기초보장연구실 연구위원



## 요약

I. 빈곤정책 제도개선의 추진배경 및 경과	1
II. 빈곤정책 제도개선의 필요성	4
III. 빈곤정책 제도 개편방향 및 주요 정책과제	8
IV. 맞춤형 기본생활권 보장의 개편방안	10
V. 강화된 자립지원체계의 개편방안	47
VI. 빈곤정책 제도개선의 추진전략 및 변화	67

## 본문 목차

제1장 빈곤정책 제도개선의 추진배경 및 경과	79
1. 빈곤정책 제도개선의 추진배경	79
2. 빈곤정책 제도개선의 추진 경과	81
제2장 빈곤정책의 외부적 여건 진단과 제도의 현안과제	85
1. 빈곤정책의 외부적 여건 진단	85
2. 빈곤정책의 현안과제	102
제3장 빈곤정책 제도개선을 위한 새로운 패러다임 모색	113
1. 빈곤정책 제도개선의 비전과 목표	113
2. 빈곤정책 제도개선의 방향 모색	116
2-1. 맞춤형 기본생활권 보장의 개편방향 모색	116
2-2. 강화된 자립지원체계의 개편방향 모색	151
제4장 맞춤형 기본생활권 보장의 빈곤정책 개편방안	169
1. 맞춤형 보장 개편의 기본원칙	169
2. 생계보장	171

2-1. 생계급여 개편원칙 .....	171
2-2. 생계급여 지원 .....	173
2-3. 생계급여 추진방안 .....	177
3. 주거보장 .....	180
3-1. 주거급여 개편원칙 .....	180
3-2. 주거급여 지원 .....	187
3-3. 차별화된 임대주택공급의 주거보장 .....	192
3-4. 주거급여 추진방안 .....	193
4. 의료보장 .....	198
4-1. 의료급여 개편원칙 .....	198
4-2. 의료급여 지원 .....	201
4-3. 건강보장 체계의 의료보장 .....	203
4-4. 의료급여 추진방안 .....	204
5. 교육보장 .....	206
5-1. 교육급여 개편원칙 .....	206
5-2. 교육급여 지원 .....	208
5-3. 빈곤도물림 차단의 교육보장 .....	212
5-4. 교육급여 추진방안 .....	215
6. 근로인센티브 체계의 소득보장 .....	217
6-1. 근로장려세제 확대 등 근로인센티브 강화방안 .....	217
6-2. 고용보험료 지원 .....	227
7. 기본생활권보장 위험예방의 긴급지원제도 개편방안 .....	250
7-1. 긴급지원제도 개선의 필요성 .....	250
7-2. 긴급지원제도 개선의 원칙 .....	251
7-3. 긴급지원제도 개선방안 .....	253
7-4. 긴급지원제도 개선의 과제 .....	259
7-5. 긴급지원제도 개선에 따른 소요예산 추정 .....	260
7-6. 긴급지원제도 개선의 기대효과 .....	263

- 제5장 강화된 자립지원 빈곤정책 개편방안 ..... 267
  - 1. 자립강화를 위한 안전망 구축 및 자활사업 재구조화의 개편방안 ..... 267
    - 1-1. 포괄적 자립지원서비스 구축의 필요성 ..... 267
    - 1-2. 자립강화를 위한 안전망 구축방안 ..... 268
    - 1-3. 자활사업 재구조화 방안 ..... 271
  - 2. 근로능력 수급자의 자립지원 강화방안 ..... 273
    - 2-1. 조건부과 방식 개선 ..... 273
    - 2-2. 근로능력 수급자에 대한 판정 및 지원체계 ..... 275
  - 3. 자립지원서비스: 근로능력별 취업지원서비스 ..... 308
    - 3-1. 개편배경 및 필요성 ..... 308
    - 3-2. 문제점 ..... 309
    - 3-3. 자립지원서비스 개편 원칙과 방향 ..... 309
  - 4. 지역 자립지원체계 구축 방안 ..... 316
    - 4-1. 지역 자립지원체계 개편 필요성 ..... 316
    - 4-2. 지역 자립지원체계 개선 방향 및 원칙 ..... 319
    - 4-3. 지역 자립지원체계 제도개선 방안 ..... 320
    - 4-4. 제도개선 추진전략 ..... 330
    - 4-5. 제도 개선의 기대효과 ..... 331
  - 5. 지자체 중심의 자립지원 관리 체계 ..... 333
    - 5-1. 지자체의 자립지원 행정기반 강화 방향 ..... 333
    - 5-2. 지자체 담당 인력 및 조직 ..... 334
    - 5-3. 지자체의 자립지원 세부 업무 개선 ..... 339
    - 5-4. 지자체의 성과 향상 및 관리 기제 마련 ..... 341
  - 6. 여성근로빈곤계층의 탈빈곤을 위한 고용정책 개선방안 연구 ..... 343
    - 6-1. 여성빈곤층의 취업지원 정책의 필요성과 목표 ..... 343
    - 6-2. 여성근로빈곤층의 취업의 현황 ..... 347
    - 6-3. 여성근로빈곤층 취업지원 정책의 현황 ..... 354
    - 6-4. 여성근로빈곤층 취업지원 정책 과제 ..... 361

7. 직업훈련지원 강화방안	366
7-1. 문제의식	366
7-2. 탈수급훈련 제공 실태와 문제점	367
7-3. 정책과제	380
<b>제6장 빈곤정책 제도개선의 추진전략 및 변화</b>	<b>387</b>
1. 빈곤정책 제도개선의 추진전략	387
1-1. 맞춤형 보장의 급여체계 추진전략	389
1-2. 근로능력자 별도의 안전망 구축 추진전략	389
1-3. 범정부적 빈곤정책 대응전략	390
1-4. 빈곤정책의 지속가능성 제고 전략	391
2. 빈곤정책 제도개선의 효과	393
2-1. 맞춤형 기본생활보장 효과	393
2-2. 강화된 자립지원체계의 효과	393
3. 제도개선에 따른 변화	394
3-1. 맞춤형 급여체계 개편의 변화	394
3-2. 맞춤형 급여체계의 선정 및 급여 기준선 개편	396
3-3. 맞춤형 급여체계 개편의 재정소요	399
3-4. 맞춤형 급여체계 단계적 개편의 대상자 수 및 예산 추정	399
3-5. 빈곤정책 제도개선 추진과제별 대상 및 예산의 변화	412
<b>참고문헌</b>	<b>415</b>
<b>부록</b>	<b>423</b>

**표 목차**

<표 2-1> OECD 각 국의 소득분배상태 변화 .....89

<표 2-2> OECD 각국의 잠재성장률 및 잠재고용증가율의 비교 .....92

<표 2-3> 노인가구의 빈곤율 .....95

<표 2-4> 한국의 임금소득 격차 및 저임금 비율 .....96

<표 2-5> 연령별 최저임금미만자수 .....98

<표 2-6> 한국의 사회복지지출 추이 .....99

<표 2-7> 사회보험 가입률 현황(통계청) .....101

<표 2-8> 사회보험 가입률 현황(고용노동부) .....101

<표 2-9> Shapley 방법에 따른 소득원천별 FGT지수의 분해; 절대빈곤 .....103

<표 2-10> 현 수급자대상의 사업유형별 근로유인 체계 .....107

<표 2-11> 기초생활보장 수급자 대상 복지사업들 .....109

<표 3-1> 기초생활보장 수급자 대상 복지사업 .....119

<표 3-2> 현금성 사회부조 급여 .....128

<표 3-3> 현물 및 사회서비스 .....130

<표 3-4> 가구유형별 소득요소별 구성 .....132

<표 3-5> 급여 종류별 급여액 및 수급률(전체 가구) .....139

<표 3-6> 종류별 급여액 및 수급률(남성 노인가구주 가구) .....140

<표 3-7> 종류별 급여액 및 수급률(여성 노인가구주 가구) .....140

<표 3-8> 종류별 급여액 및 수급률(양부모가구) .....141

<표 3-9> 종류별 급여액 및 수급률(한부모가구) .....141

<표 3-10> 자립지원 대상자 특성별 정책방향 .....165

<표 4-1> 생계급여 개편방안 .....173

<표 4-2> 생계급여 최대액 .....175

<표 4-3> 생계급여 재산기준선 예시 .....175

<표 4-4> 생계급여 선정기준 및 급여액 .....176

<표 4-5> 생계급여의 단계적 추진 .....	177
<표 4-6> 주거급여 개편방안 .....	187
<표 4-7> 주거급여 재산기준선 .....	190
<표 4-8> 주거급여 자격기준선(1-3단계) .....	191
<표 4-9> 주거급여 최대액 (1-3단계) .....	191
<표 4-10> 주거급여 급여액 비교 .....	192
<표 4-11> 주거급여의 단계적 추진 .....	193
<표 4-12> 주거급여의 기대효과 .....	193
<표 4-13> 의료급여 개편방안 .....	201
<표 4-14> 의료급여 선정기준 및 급여액 .....	202
<표 4-15> 의료급여의 단계적 추진 .....	205
<표 4-16> 교육급여 개편방안 .....	209
<표 4-17> 저소득층 학생(초·중·고) 교육급여 관련 지원 금액 추정 .....	210
<표 4-18> 교육급여 선정기준 및 급여액 .....	211
<표 4-19> 교육급여의 단계적 추진 .....	216
<표 4-20> 근로인센티브 강화를 위한 프로그램별 개편방안 .....	219
<표 4-21> 100인 미만 사업체의 사회보험료(2010년) .....	228
<표 4-22> 가구소득분위별 경상소득 대비 사회보험료 비중(2010) .....	228
<표 4-23> 비공식 취업의 정의 .....	229
<표 4-24> 비공식 취업과 소득 신고누락 규모 .....	229
<표 4-25> 임금근로자의 사회보험 가입률 .....	231
<표 4-26> 임금근로자의 직장 단위 사회보험 가입수의 분포 .....	234
<표 4-27> 고용보험 가입 여부별 임금근로자의 1년간 노동시장 이행 .....	235
<표 4-28> 고용보험 가입 여부·이직사유별 실직시 경제활동상태 .....	235
<표 4-29> 종사상 지위별 실업급여 수급 여부와 비수급 사유 .....	236
<표 4-30> 저임금 고용의 국제비교 .....	238
<표 4-31> 임금계층별 사회보험 가입 및 기업복지 수혜 (2010) .....	239
<표 4-32> 복지 수급자에 대한 사회보험료 지원방안 검토 .....	242

<표 4-33> 사회보험료 감면 정책의 유형 .....243

<표 4-34> 최저임금 대비 임금수준별 1인당 월평균 임금 및 지원액 .....246

<표 4-35> 주요 시나리오별 지원 대상 규모 및 소요 재정액 .....246

<표 4-36> 사회보험료 지원 대상자의 특성 .....247

<표 4-37> 긴급지원제도 위기사유별, 지원유형별  
소득재산기준 및 급여기간의 다층화 .....256

<표 4-38> 긴급지원제도의 단계적 추진 .....259

<표 4-39> 연도별 생계급여 실적 .....260

<표 4-40> 지원요청 후 탈락 사유별 현황 .....262

<표 5-1> 현행 근로능력, 조건부과제외, 조건제시유예 사유 .....293

<표 5-2> 조건부과유예로 각종 사유의 통합방안(제안) .....293

<표 5-3> 조건부과 판정에 따른 광역시도의 시군구별 평균 추가업무부담 .....295

<표 5-4> 자활역량 평가기준의 활용 실태와 개선(안) .....302

<표 5-5> 취업능력 판정기준 개선(안)에 따른 대상자 분류별 취업성과 .....302

<표 5-6> 수급 유형별 자활사업 참여현황 .....311

<표 5-7> 시범사업 2차년도 취·창업률 .....314

<표 5-8> 안산시 자립지원조직 .....317

<표 5-9> 지역자활센터 사업단 참여 인원 현황 .....318

<표 5-10> 지역사회 재활프로그램 .....321

<표 5-11> 사업주체별 주요 역할 .....321

<표 5-12> 경과적 자립일자리 프로그램 이전 과정 .....324

<표 5-13> 취업지원프로그램의 단계적 구성 .....325

<표 5-14> 취업지원프로그램 성과 지표 .....327

<표 5-15> 단계별 추진계획 .....331

<표 5-16> 시기별 소요 예산 .....331

<표 5-17> 저소득 근로능력자의 경제활동현황 .....347

<표 5-18> 저소득 취업자의 고용형태별 분류 .....348

<표 5-19> 저소득 취업자의 업종별 분류 .....	349
<표 5-20> 저소득 취업자의 직종별 분류 .....	350
<표 5-21> 저소득 취업자의 근로시간 분류 .....	351
<표 5-22> 저소득 취업자의 근로계약 여부 .....	351
<표 5-23> 저소득 취업자의 사업장 규모 .....	352
<표 5-24> 저소득 가구원의 공공 취업지원 경험 .....	353
<표 5-25> 저소득 가구원의 공공 취업지원 만족도 .....	354
<표 5-26> 근로생애유형 분류 .....	357
<표 5-27> 새일센터 이용자의 가구소득 분포 .....	359
<표 5-28> 지역별 비경제활동 여성인구 수에 영향을 미치는 요인 .....	361
<표 5-29> 저소득 가구에 속한 개인의 근로능력 .....	361
<표 5-30> 저소득 여성가구주 가구에 속한 개인의 근로능력 .....	362
<표 5-31> 저소득 가구에 속한 여성개인의 근로능력 .....	363
<표 5-32> 자활직업훈련 참여자에 대한 훈련수당 .....	367
<표 5-33> 자활직업훈련 참여 인원 및 예산 추이 .....	367
<표 5-34> 자활훈련참여자의 취업 성과 .....	368
<표 5-35> 훈련이 취업 및 직업능력에 미친 도움 정도 .....	369
<표 5-36> 훈련 내용의 수준 평가 .....	369
<표 5-37> 훈련 전후 일자리와 훈련내용의 일치도 및 직종 일치도 .....	370
<표 5-38> 훈련희망분야 .....	370
<표 5-39> 실업자훈련에서의 creaming 및 parking 현상에 대한 민간훈련기관장의 동의 여부 .....	372
<표 5-40> 정부 지원금 대비 전체 훈련비(자부담 포함)의 비율 .....	372
<표 5-41> 훈련공급기관 유형별 훈련실시 시간(2007년 고용노동부 지원훈련 기준) .....	373
<표 5-42> 실업자훈련에서 정부에 제출하는 서류의 양과 내용의 적정성에 대한 민간훈련기관장의 동의 여부 .....	373
<표 5-43> 계좌제훈련 수료자의 취업률 .....	375
<표 5-44> 기존 실업자훈련과 계좌제훈련의 훈련단가 비교 .....	376

〈표 5-45〉 1단계 상담시간 및 부족여부 .....	378
〈표 5-46〉 민간위탁에 대한 평가 .....	379
〈표 6-1〉 개편안의 세부 추진과제 .....	387
〈표 6-2〉 부처(제도)간 연계 과제 .....	390
〈표 6-3〉 생계급여 선정기준 및 급여액 .....	396
〈표 6-4〉 주거급여 선정기준 및 급여액 .....	397
〈표 6-5〉 의료급여 선정기준 및 급여액 .....	398
〈표 6-6〉 교육급여 선정기준 및 급여액 .....	398
〈표 6-7〉 급여체계 개편에 따른 재정 추계 .....	399
〈표 6-8〉 2010년도 가구규모별 최저생계비, 현금급여기준, 생계급여액 .....	400
〈표 6-9〉 소득인정액 대상 최저생계비, 현금급여기준, 소득기준1 & 2 수급자 비율 ..	401
〈표 6-10〉 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액 .....	403
〈표 6-11〉 조정된 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액 .....	403
〈표 6-12〉 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액과 지역별 기초공제액의 중간값 ..	404
〈표 6-13〉 조정된 일반재산의 최고재산액과 기초공제액의 중간값 .....	404
〈표 6-14〉 재산기준1을 적용한 수급자 비율 .....	404
〈표 6-15〉 재산기준2를 적용한 수급자 비율 .....	405
〈표 6-16〉 상대적 재산기준을 적용한 수급자 비율 .....	405
〈표 6-17〉 재산기준1, 2, 3을 적용한 수급자 비율 비교 .....	406
〈표 6-18〉 생계급여 예산 추정 .....	406
〈표 6-19〉 주거균등화지수 적용한 새로운 최저주거비 .....	407
〈표 6-20〉 개편된 주거급여 자산상한선 .....	407
〈표 6-21〉 1단계: 주거급여상한액(가구규모별 주거차등) .....	408
〈표 6-22〉 1단계: 주거급여 자격기준선(가구규모별 주거차등) .....	408
〈표 6-23〉 2단계: 주거급여 상한액(중소도시 기준 현실화) .....	409
〈표 6-24〉 2단계: 주거급여 자격기준선(중소도시 기준 현실화) .....	409
〈표 6-25〉 3단계: 주거급여 상한액(서울 등 4개 지역차등) .....	410

<표 6-26> 3단계: 주거급여 자격기준선(서울 등 4개 지역차등) .....	410
<표 6-28> 교육급여 예산 추정 .....	411
<표 6-29> 급여체계 개편에 따른 급여별 대상 및 예산 변화 .....	412
<표 6-30> 사회보험료 지원에 따른 소요예산 .....	413
<표 6-31> 긴급복지지원 개편에 따른 소요예산 .....	413
<표 6-32> 지역자립지원체계 소요예산 .....	414

**그림 목차**

[그림 2-1] 주요국가군의 GDP대비 정부 순차입의 비중 .....86

[그림 2-2] 미국, 일본 및 중국의 경상수지 추이 .....87

[그림 2-3] 유럽국가간 경상수지 불균형 현황 .....87

[그림 2-4] 세계경제전망 .....88

[그림 2-5] 주요국의 소득상위 1%의 소득점유 비중 추이 .....90

[그림 2-6] 한국의 경제성장률 추이 .....91

[그림 2-7] 지니계수와 상대 빈곤율 추이 .....94

[그림 2-8] 임금상승률 추이 .....95

[그림 2-9] 저임금근로자 비중 추이 .....97

[그림 2-10] 경상 GDP증가율 대비 복지지출 증가율의 비율 .....100

[그림 2-11] 수급자와 비수급 빈곤층 규모 .....104

[그림 2-12] 부부+아동 1인 가구의 가처분 소득 변화 양상 .....106

[그림 2-13] 부부+아동 2인 가구의 가처분 소득 변화 양상 .....106

[그림 3-1] 빈곤정책 제도개선의 비전 .....114

[그림 3-2] 빈곤정책 제도개선의 목표 .....115

[그림 3-3] 가구유형별 소득요소별 구성 .....133

[그림 3-4] 사회안전망 정책추진의 한계 .....152

[그림 4-1] 60만원 초과분에 대한 정액 10만원+정률 50% 공제모형  
& 근로장려세제 확대(1000-1600-2100) & 수급자 미적용 .....220

[그림 4-2] 60만원 초과분에 대한 정액 10만원+정률 50% 공제모형  
& 근로장려세제 추가 확대(1200-2000-2600) & 수급자 미적용 ....220

[그림 4-3] 제한적 보충급여 .....226

[그림 4-4] 임금근로자의 사회보험 가입률 .....232

[그림 4-5] 저임금 고용의 추이 .....237

[그림 4-6] 점감형 지원 1 .....245

[그림 4-7] 점감형 지원 2 .....	245
[그림 4-8] 계단형 지원 1 .....	245
[그림 4-9] 계단형 지원 2 .....	245
[그림 4-10] 긴급지원제도의 위상정립 .....	252
[그림 4-11] 기존의 안전망개념과 긴급복지지원제도의 기능 .....	264
[그림 4-12] 변화된 안전망 개념과 긴급복지지원제도의 기능 .....	264
[그림 5-1] 자립지원 안전망 구축방향 .....	268
[그림 5-2] 강화된 자립지원체계의 개편방향 .....	269
[그림 5-3] 자활사업의 재구조화 방안 .....	272
[그림 5-4] 근로능력 판정에 따른 조건부과의 흐름도 .....	292
[그림 5-5] 자립지원 프로그램 구성도 .....	323
[그림 5-6] 시군구 자립지원팀 설치방안: 예시 1 .....	336
[그림 5-7] 시군구 자립지원팀 설치방안: 예시 2 .....	337
[그림 5-8] 지자체 및 자립지원기관의 주요 업무 분담 체계 .....	341
[그림 5-9] 남성대비 여성 임금 수준 .....	344
[그림 5-10] 직업교육훈련 사업추진체 .....	358
[그림 6-1] 추진전략 .....	388
[그림 6-2] 급여별 기준선의 변화 .....	394
[그림 6-3] 급여별 대상자의 변화 .....	395
[그림 6-4] 급여액의 변화 .....	395
[그림 6-5] 재산기준1과 재산기준2 .....	402



## I. 빈곤정책 제도개선의 추진배경 및 경과

### 1. 빈곤정책 제도개선의 추진배경

- 대표적 빈곤정책인 기초생활보장제도가 시행 10년을 넘기면서 변화된 빈곤현실에 대한 효과적으로 대응하고 있는지 문제 제기
  - 특히, 보호해야 할 빈곤층은 적극 보호하면서도 일할 수 있는 빈곤층의 자활을 촉진하는 방향으로 빈곤정책 개선 필요성 제기
  
- 그간 우리 빈곤정책은 최저생계비 이하 계층에 대한 생활보장, 자활사업 등을 통한 자립지원, 긴급복지지원제도 등을 통한 빈곤예방 기능을 충실히 수행하였으나
  - 정책의 효과성, 효율성 측면에서는 변화된 빈곤현실에 충분히 대응하지 못한 한계도 존재
    - \* 소득인정액이 최저생계비 이하이나 수급자로 보호받지 못하는 계층은 약103만명
    - \* 근로빈곤층(소득이 최저생계비 이하)은 ('07) 323만명 → ('09) 382만명 (통계청)
    - \* 외환위기 후 중·상위층이던 가구의 18.8%가 10년 사이 빈곤층으로 전락, 중산층 '02년 69.4%→'09년 68.1%로 감소, 빈곤층 '02년 9.3%→'09년 11.3%로 증가

- 이러한 상황에서 공급자 중심적인 획일적 제도설계, 생활보장-자립지원-빈곤예방 정책의 불균형적 발전은 향후 빈곤정책이 해결해야 할 과제임.
- 더욱이 노후대비 없는 노인세대의 증가, 고용불안 등 일자리 문제가 심화되어 향후 빈곤 문제는 더욱 심각해 질 것으로 전망
  - \* (일본) 기초연금이 있음에도 불구하고 생활보호대상자 '95년 88만명 → '11.7월 205만명으로 증가
  - \* (미국) 빈곤인구 수 4,910만명 (전체 인구의 16%), 청년층과 노년층 빈부격차 심화로 1960년 빈곤선 설정이후 최고치를 기록
- 이에 부분적 제도 개선만으로는 현재와 미래의 빈곤문제에 효과적으로 대응할 수 없으며
  - 부분적이고 단기적인 개선방안과 빈곤정책 체계 전반에 대한 개편을 아우르는 중장기 추진전략 모색 필요
  - 공공부조제도가 생활보장 및 빈곤예방을 위한 정책의 효과성·효율성 측면에서 빈곤 현실에 충분히 대응할 수 있도록 제고 개편 필요
  - 기초생활보장제도의 빈곤함정 해소, 빈곤진입과 탈출이 빈번한 근로빈곤층에 대한 적극적·예방적 지원정책의 마련이 필요함.
- 이에 따라, 빈곤정책의 전반적 개선방향 및 실행방안을 마련하고 사회적 합의의 기반을 구축해나가기 위한 공론의 장으로서 관계전문가 등이 중심이 된 「빈곤정책 제도개선 기획단」 설치

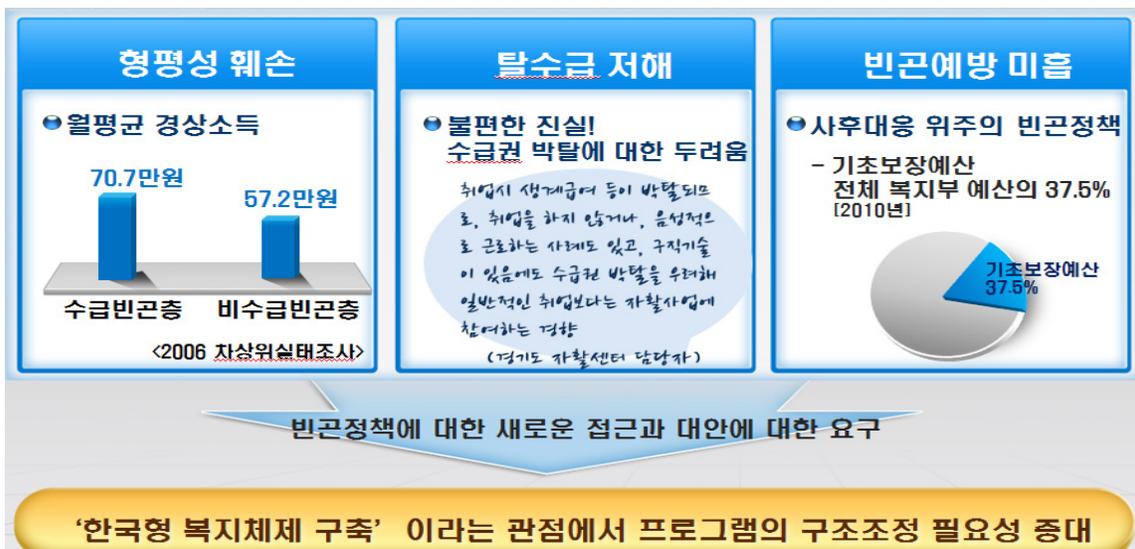
## 2.

## 빈곤정책 제도개선의 추진 경과

- ▶ '10.12.~'11.1. : 기획단 발족 준비
  - \* ('10.12.22) '11년도 보건복지부 업무보고 시 빈곤정책 제도개선기획단 관련 내용 보고
  - \* ('10.12.~'11.1.) 각계 전문가 사전 토론 및 검토과제 관련 의견교환
- ▶ '11.1.27. : 기획단 발족식
  - \* 기획단 단장은 김상균 교수(서울대)를 위촉하고 복지, 고용, 경제 등 각계 전문가 중심으로 총괄분과(분과장 홍경준 교수), 생활보장분과(분과장 석재은 교수), 자립지원분과(분과장 구인회 교수), 빈곤예방분과(분과장 이선우 교수)를 구성하고 보건사회 연구원에 사무국을 설치
- ▶ '11.2.25. : 기획단 1차 전체회의
  - \* 욕구별 급여체계 도입과 자활사업 개선 수준을 넘어선 근로능력수급자의 자립지원 개선의 필요성에 대한 합의 도출
- ▶ '11.4.1. : 기획단 2차 전체회의
  - \* 급여별 수급기준 설정 시 고려사항 및 각종 현물지원과의 연계성 검토
- ▶ '11.5.13. : 기획단 3차 전체회의
  - \* 근로능력자에 대한 급여체계 개선방안 집중 검토
- ▶ '11.6.17. : 기획단 4차 전체회의
  - \* 분과별 개선방안의 문제점 및 수정 보완사항 토의
- ▶ '11.7.6. : 기획단 5차 전체회의
  - \* 분과별 남은 쟁점 토론 및 토론회 등 공론화 일정 합의
- ▶ '11.8.12. : 기획단 6차 전체회의
  - \* 전문가 토론회 전 발표원고 검토 및 쟁점 정리
- ▶ '11.8.18. : 제도개선방안 전문가 토론회
  - \* 기획단 위원 및 외부전문가 등 40여명 참석, 제도개선 방안 토론
- ▶ '11.12.5. : 제도개선방안 공청회
  - \* 정부, 관련전문가, 지자체 공무원, 시민단체 등 200여명 참석
- ▶ '12.3.14. : 청와대 서면보고
- ▶ '12.3.20. : 빈곤정책 제도개선 기획단 연구(안) 최종 토론
  - (※ 연구기간 동안 각 분과별 회의는 격주 1회 정도 개최, 분과별 세부과제 논의)

## Ⅱ. 빈곤정책 제도개선의 필요성

- 경제위기(IMF)이후 2000년 제도가 처음 시행 된 이후 전체 기초생활보장 수급자 규모는 전체인구의 약 3% 수준을 유지('10.12월 1,549천명, 878천 가구)
  - 현 국민기초생활보장제도는 생계의 기초생활욕구(주거, 의료, 교육 등)를 반영한 맞춤형 빈곤대책 측면에서는 많은 현안과제를 가지고 있음.



### 1. 형평성 훼손

- 첫째, 광범위한 사각지대의 존재
  - 국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과는 여전히 제한적임.
    - 기초생활보장제도의 빈곤완화 효과는 사회보험 급여나 기타보조금에 비해 적음 (표 1 참조).
    - 구체적으로 보면 빈곤한 사람이 100명일 때 기초생활보장 급여는 약 1.1명을 빈곤으로부터 벗어나게 할 뿐이며, 빈곤갭이 100원일 때 기초생활보장 급여는 그 갭을 약 1.86원 정도 줄일 뿐임.

〈표 1〉 Shapley 방법에 따른 소득원천별 FGT지수의 분해: 절대빈곤

(단위: %)

	소득 대비	a=0		a=1		a=2	
		(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
근로소득	74.59	-64.06	-68.51	-69.09	-70.47	-81.96	-82.97
사업소득	19.86	-17.10	-18.29	-18.21	-18.57	-20.38	-20.63
재산소득	3.77	-2.43	-2.60	-4.87	-4.97	-7.31	-7.40
사적연금	0.06	-0.03	-0.03	-0.07	-0.07	-0.09	-0.10
사적이전소득	5.63	-5.40	-5.77	-10.46	-10.67	-13.96	-14.14
사회보험	3.20	-3.08	-3.29	-4.24	-4.32	-5.25	-5.31
근로장려금	0.01	-0.02	-0.02	-0.03	-0.03	-0.04	-0.04
기초생활보장	0.63	-1.08	-1.15	-1.86	-1.90	-1.99	-2.01
기타보조금	2.00	-1.71	-1.83	-3.68	-3.76	-5.55	-5.62
세금 등	-9.77	1.40	1.50	14.48	14.76	37.76	38.22
가처분소득	100.00	-93.50	100.00	-98.05	100.00	-98.79	100.00

주: 1) 절대빈곤은 2008년도 가구규모별 최저생계비를 통해 산출함.

2) (a)는 절대적 기여도, (b)는 상대적 기여도임.

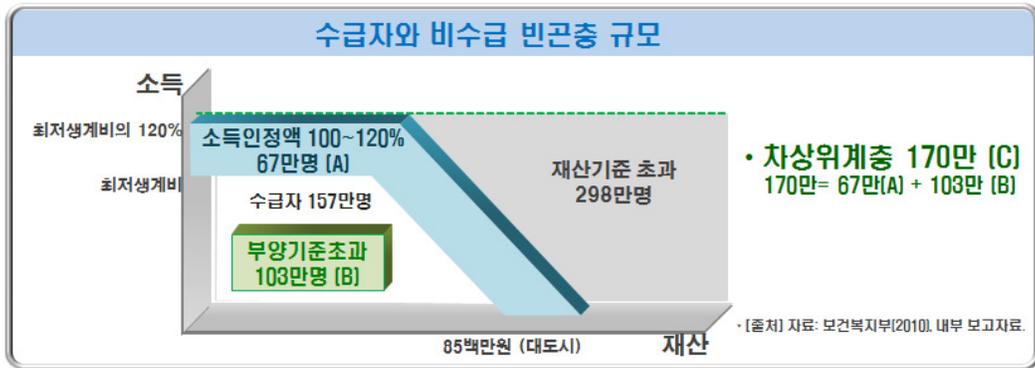
자료: 한국보건사회연구원 · 서울대학교 사회복지연구소, 한국복지패널 4차 조사 원자료

- 국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과가 제한적인 이유의 하나는 적용대상의 적절성이라는 측면과 관련됨. 즉, 부양의무자 기준과 소득인정액 조건이 최저생활보장의 광범위한 사각지대를 야기하고 있음.
- 실질적으로 빈곤함에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 적용을 받지 못하는 광범한 비수급 빈곤층은 약 400만 명에 달하는 것으로 추정됨(그림 1 참조).
- 엄격한 수급자 기준<sup>1)</sup>으로 기초생활보장에서 배제된 빈곤계층의 규모가 약 400만명에 달하는 것으로 추정됨(전체인구의 약 7.5%)
  - 기초생활보장제도 신청 탈락이유 중 74.2%가 부양의무자 기준 초과
    - 현행 부양의무자 기준은 엄격한 부양능력 기준을 적용하여, 실제 부양능력이 없는 빈곤자들도 부양의무자 기준의 적용으로 인해 급여 수급자격에서 탈락하고 있음(여유진 외, 2009).
  - 재산의 소득환산율이 시중 정기예금금리(10.1 평균 3.453%)보다 높은 수준
    - ※ 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%
    - 소득인정액 조건을 구성하는 재산의 소득환산제 또한 최저생활보장의 사각지대를 발생시키는 주요한 요인으로 지적되고 있음(홍경준 외 2004; 이현주 외, 2005).
- 따라서 부양의무자 부양능력 판정기준의 상향 조정을 통해 비수급빈곤층을 합리적으로 최소화할 수 있는 방안의 모색이 필요하며, 주거용 재산의 처리문제와 과도하게 높은 재

1) 최저생계비 이하 소득인정액(소득+재산 소득환산액), 부양의무자기준

산의 소득환산율의 재검토가 요구됨.

[그림 1] 수급자와 비수급 빈곤층 규모



- (정 의) 최저생계비 120%이하이나 지원을 받지 못하는 계층
  - (A) 소득인정액이 최저생계비 100~120%는 67만명
  - (B) 소득인정액은 최저생계비 이하이나, 부양의무자 기준 초과자: 103만명
  - (C)는 차상위 계층 170만명 [67만(A)+103만(B)]
  - ※ 소득인정액은 최저생계비 이하이나 재산기준 초과자: 240만명

□ 둘째, 표준화된 욕구로 산정한 획일적 최저생계비

- 현행 국민기초생활보장제도의 최저생계비는 중소도시 특정 연령대 4인 가족으로 구성된 표준가구를 기준으로 최저생활에 필요한 욕구들을 합쳐서 표준화된 욕구로 산정됨.
- 표준화된 욕구로 산정된 획일적 최저생계비는 지역별, 생애주기별, 개별상황별로 상이한 최저생계욕구를 반영하지 못하며, 욕구별로 세분화되지 않고 개별욕구들이 한 덩어리로 합쳐진 최저생계비 기준의 적용으로 개별적인 상황에 따른 다차원적 욕구들을 맞춤 평가하는 데 한계가 있음.

## 2. 탈수급 저해

- 기초생활보장수급자격은 타 사회적 지원과 긴밀히 연계되어 있어 그 혜택의 상실을 피하고 이익을 최대화하기 위한 방편으로 기초수급자 지위를 계속 유지
- 생계급여와 의료, 교육, 주거 등 여타 현물급여의 수급자격에 연계되어 수급자에게 집중되어있는 반면, 차상위 등 비수급빈곤층은 거의 배제

- 탈수급을 저해하는 썩기형 예산제약의 문제
  - 탈수급 후 보다 많은 경제적 편익으로 탈수급 유인할 필요
  - 기초생활보장제도를 포함한 빈곤정책의 체계화 필요

〈표 2〉 현 수급자대상의 사업유형별 근로유인 체계

구 분	소득공제	특례제도 적용	사회보험료 감면	이행급여 지원
	소득 30% 공제	최저생계비초과 시에도 3년간 수급자격인정	탈수급시 사회보험료 지원	탈수급시 의료·교육급여 2년 지원
자활사업 (4만명)	○	○	○	△
	자활근로·공동체소득 30% 공제 → 장려금 지급	자활근로·공동체, 희망리본 참여자	자활참여자 대상 자활기금에서 지원	희망키움통장 가입자 탈수급시 지원
일반 취업 (12.7만명)	×	×	×	△
	취업수급자 (조건부과제외자) 적용안됨	특례적용 안 됨 (패키지 참여자 포함)	감면제도 없음	희망키움통장 가입 가능

### 3. 빈곤예방 미흡

- 잠재빈곤층 증가



- 빈곤전략을 예방할 수 있는 급여가 부족하고 위기대응책인 긴급복지제도의 운영 성과도 미흡한 실정
  - 대부분 기초생활보장 수급자를 주된 지원대상으로 하고 있어서 기초생활보장 수급자로 선정되지 못한 저소득층이 장기적으로 최하위 빈곤층으로 전략할 가능성이 높음.
  - 긴급한 위기대응을 위한 긴급복지제도는 원래 제도 취지와 달리 지원대상 중 전년도 지원대상자가 반복적으로 신청하는 경우가 많으며, 기초수급자가 다수를 차지하는 등 신규대상자 발굴이 미흡

### Ⅲ. 빈곤정책 제도 개편방향 및 주요 정책과제

#### 1. 빈곤정책 제도개선의 비전과 목표



#### 예방-보장-자립의 균형적 제도 발전



### 1) 개편방향

- 최종 사회안전망으로서 기초생활 욕구를 보다 ‘효과적’이고 ‘효율적’으로 충족시키는 동시에 ‘탈빈곤 안정화를 통한 빈곤전략 예방’을 적극 지원하는 ‘지속가능한 빈곤대책의 맞춤형 공공부조제도’로의 발전
  - 욕구특성별로 다원화된 맞춤형 지원체계로 수혜체감도 제고
  - 기본적 삶의 조건에서 배제되지 않고 살아가며, 일을 통해 스스로 일어설 수 있는 기회를 적극적으로 제공

### 2) 개편목적(기대효과)

- 일하고자 하는 빈곤층에게 복지-고용-주거-교육 관련 급여와 서비스의 연계강화로 빈곤전략 예방과 사각지대 완화
  - 수급자에 대한 급여 집중을 해소함과 동시에 수급자와 비수급빈곤 계층간 한정된 자원의 효율적 배분 도모
- 근로빈곤층 자립서비스 지원 및 관리 강화로 탈수급 유인 및 안정성 제고
  - 비수급 근로빈곤층의 빈곤전략 예방과 근로능력수급자의 장기빈곤화 차단

## IV. 맞춤형 기본생활권 보장의 개편방안

### 1. 맞춤형 기본생활권 보장의 개편방향

□ 제도의 포괄성 강화를 위한 급여체계 합리화

○ 욕구별 급여특성에 따라 다층적 보장

- 개별상황에 따라 다양한 다차원적 욕구를 유연하게 반영할 수 있는 맞춤형 급여 체계
  - 현행 제도의 생계, 주거, 의료 등 급여의 수급자격이 모두 최저생계비 100% 이하로 동일한 수급자격기준을 가지고 있음.
- 개별욕구의 특성을 반영한 수급자격기준을 같이 고려하거나 개별급여별 수급자격 소득기준을 보다 넓게 혹은 좁게 적용하여 보장성의 합리화 확보
- 가구특성별(주거점유형태별/근로능력별/학생유무별) 필요한 급여를 조합하여 맞춤형 지원

○ 전생애 기본생활권 보장을 위한 제도의 역동적 대응체계

- 욕구별 관련 복지제도와 연계성 강화
  - 대부분 기초생활보장 수급자를 주된 지원대상으로 하고 있어서 기초생활보장 수급자로 선정되지 못한 저소득층이 장기적으로 최하위 빈곤층으로 전락할 가능성이 높음.
- 빈곤예방 강화를 위해 차상위 계층에게 잠재적 빈곤문제에 대한 사전적 체계 강화
- 긴급지원 대상자의 적극적이고 선제적인 발굴, 사정에 맞게 융통적으로 지원할 수 있는 사전적 대응 강화

□ 제도의 건강성 제고를 위한 빈곤정책 배제의 축소

- 실질적인 소득은 최저생계비 이하인데도 불구하고 부양의무자 기준과 재산의 소득환산제로 인하여 소득인정액이 최저생계비 이상으로 배제되어 있음.
  - 이는 실제 생활에 동원할 수 있는 자원과 제도적으로 동원할 수 있다고 간주하는 자원 수준 간에 괴리가 발생하는 것임.
- 우리 사회의 부양책임과 재산권에 대한 가치들을 감안하여 빈곤정책의 타당성 확보

- 실질적 부양이 가능한 수준으로 부양능력 판정기준을 합리적으로 현실화하고 부양의무자 능력 판정기준 합리화
  - 급여의 특성에 맞추어 부양의무자 기준 적용 여부 및 부양의무자 기준을 달리 적용 필요
- 재산기준도 수급자격 여부를 판단하는 기준으로 활용하여 일정기준 이상의 재산을 가진 경우에 수급자격에서 탈락시키는 방식 적용
  - 재산기준을 급여액 결정기준으로까지 연계하여 사용하지 않는 방식 고려하되 급여별 재산기준선 다원화

※ 국민정서를 감안한 승용차 100% 소득환산은 비수급 빈곤층을 발생시키는 비합리적 소득환산율로 지적되고 있음.

□ 맞춤형 기본생활권 보장 개편의 전제는 우선적으로 기초생활보장제도에서 포괄해온 의료, 교육, 주거 등의 현물급여 영역에서 욕구별 급여 실시하여 생계급여 비수급 근로 저소득층에 대한 지원 확대

○ 현재 기초생활보장 급여(생계, 주거, 의료, 교육급여)를 제외하고 대부분의 사회부조성 정부보조 내지 사회서비스의 범위는 차상위까지 대상으로 하고 있으나, 실질적으로는 수급자에게 우선순위를 부여하거나, 더 많은 혜택을 주고 있음.

- 이는 기초생활보장 급여 내에서의 문제보다는 기초생활보장 급여 밖에서의 급여의 쏠림 현상이 더 큰 문제라고 볼 수 있음.

○ 이러한 급여들에 대해서는 일차적으로 우선순위의 재조정

- 예컨대, 최저생계비 비목 내에 있으면서 생계비나 주거비에 포함되어 있는 항목에 해당하는 급여들(연료비, PC지원 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위로 우선순위 조정

- 최저생계비 비목에 없지만, 중복적인 혜택이 기초생활보장 수급자에게 집중적이고 우선적으로 돌아가는 급여들(각종 공공임대주택, 주택개보수, IDA, CDA 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위에게 동등한 우선순위 부여

- 부가수당 성격이지만 기초 수급자에게 좀 더 많은 급여가 제공되는 급여(장애인연금, 각종 장학금 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위에게 동등한 급여 지원

□ 맞춤형 보장 개편의 기본원칙은

○ 생계성 급여 확대 제한

- 생계성 급여의 확대는 국민기초생활보장제도의 확대와 유사한 효과

- 공공부조제도 의존 계층과 비의존 계층으로 양극화 가능성 증가
- 현물 및 사회서비스의 접근성 및 형평성 제고
  - 현물 지원이 특정 계층 혹은 인구집단에 집중됨으로서 사실상의 소득 역전이 가급적 발생하지 않는 방향으로 현물, 사회서비스 지원 기준의 상향 조정 및 다양화
- 공공재성 급여의 확대에 우선순위
  - 의료는 필요한 대상이 제한되어 있으나 반드시 필요한 지원
    - 국민건강보험을 통해 우선 해결하되, 과도한 의료비에 대한 지원은 필요
  - 교육은 국민 모두에게 필요한 지원
    - 궁극적으로 전국민 무상지원이 필요
    - 예산의 제약을 감안하여 우선순위 및 소득계층 별 차등 지원
  - 주거는 국민 모두에게 필요한 지원이지만 주거지원은 다양한 정책수단들과 함께 고려
    - 주거의 소유형태 및 지역 별 다양한 유형의 지원 필요
    - 주거급여, 임대주택 등 지원 형태에 따라 다양한 기준 적용

□ 맞춤형 급여체계 개편에서의 생계급여 수급자격과 기준선의 역할

- 개편안에서 생계급여는 수급자에게 제공되는 유일한 현금급여이고, 생계급여의 소득 기준은 생계급여 수급자격의 한가지 기준으로 가구규모별 최대 생계급여액(소득이 0인 가구의 생계급여액)이 됨.
- 또한 타 급여(주거, 교육 등의 급여) 수급기준선 설정의 가이드라인 역할을 하게 될 것임. (예. 교육급여 수급기준선은 생계급여 소득 기준의 200%)
  - 현행 최저생계비는 급여 기준선 및 수급 자격기준으로 갖는 의미는 상실되고, 상징적 의미를 갖기 위해서는 개념적 재정의가 필요함.
- 생계급여 수급자격 여부는 가구별 욕구특성에 따른 맞춤형 보장으로 결정됨.
  - 생계급여 수급을 받는 근로미약가구는 주거(임차), 의료, 교육 등의 급여자격에 연동되므로 급여의 포괄성 및 보장성은 강화됨.
  - 근로능력이 있는 빈곤가구는 우선적인 주거, 의료, 교육, 고용 등 측면에서의 사전적 보장성 강화와 사후적 자산축적형 생계지원을 통한 생활안정을 도모함과 동시에 개인의 체계적인 자립지원을 통해 빈곤전략의 가능성이 최소화됨.
  - 긴급지원 대상가구는 위기특성을 반영하여 유연적이고 사전적 대응지원을 통해 위기탈출의 시급성에 대응하고 접근성이 제고됨.

## 2. 생계급여 개편

### 1) 생계급여 개편 및 필요성

- 현 우리나라의 빈곤퇴치 프로그램(anti-poverty program)인 국민기초생활보장제도는 빈곤층 보호에 많은 성과를 보였음에도 불구하고 지속적인 문제제기
  - 광범위한 사각지대의 존재로 인해 빈곤층 보호 효과가 제한적
    - 생활수준이 유사한 수급기준선이하 빈곤층은 최저생계도 어렵고 사회서비스 지불능력도 부족하여 더욱 빈곤화 가속
  - 현재 수급자들에게 지급되는 급여구조는 근로동기를 저하하고, 저축의욕 저하 등 미래희망의 상실로 자립촉진 효과를 떨어지게 함.
    - 기초생활보장 급여 이외에 타 부처 및 민간의 급여가 기초생활보장 수급자에게 집중됨으로 인해 탈빈곤 의지를 약화시키거나 소득은폐 등 도덕적 해이를 야기하는 등 빈곤함정을 심화시킴.
  - 또한 수급기준선보다 소득이 높은 계층에 대한 급여가 제공되지 않음으로 인해 빈곤예방기능 감소
- 빈곤층의 생계보장에 대해 욕구별 급여체계로의 개편 목적은
  - 생계 욕구의 결핍을 해소하기 위해 급여의 충분성을 확보하고 지원의 효과성도 제고
  - 생계욕구의 기준선을 합리적 수준으로 차별화하여 생계보장이 어려운 빈곤층을 포괄
  - 생계급여와 연동된 주거급여를 분리하여 현금성 지원의 의존을 차단하여 탈수급 촉진
  - 각 급여의 특성이 반영된 자격기준선과 보장수준으로 비수급 빈곤층이나 차상위층에 대한 일부 급여가 제공되고 욕구별 밀접한 복지정책수단과의 연계가 용이해져 빈곤예방 증대
- 현행 생계급여의 문제점은
  - 표준화된 욕구로 산정된 획일적 최저생활보장
    - 지역별, 생애주기별, 개별상황별로 상이한 최저생계욕구를 반영하지 못하여, 개별 욕구들이 한 덩어리로 합쳐진 최저생계비 기준의 적용
  - 최저생계비 기준으로 각종 급여의 충분성 미흡
    - 최저생활보장을 위한 비용과 그밖의 기본적 비용을 함께 포함하고 있고 다른 지

원법 및 프로그램의 급여가 집중되고 있어 생계보장 수준을 현실화시키기 어려움.

- 수급자와 차상위계층 간 소득역전으로 탈수급후 빈곤 재진입을 초래
- 실제 빈곤상태에서 생활하고 있음에도 불구하고 부양의무자 기준과 재산의 소득환산액 적용과정에서 급여혜택에서 배제

## 2) 생계급여의 개편방안

### (1) 생계급여 개편 방향 및 원칙

- 기초생활보장에서 배제된 최저생활보장 사각지대의 해소
  - 현재 빈곤과 관련하여 가장 심각한 문제는 빈곤함에도 불구하고, 어떠한 급여도 받지 못하는 최저생활보장의 사각지대가 광범위하게 존재하는 것임. 생계급여 개편은 이를 완화하는 방향하에서 추진되어야 할 것임.
  - 수급자들의 근로동기 및 자립의지 강화를 통한 탈수급의 촉진
    - 빈곤제도에 대한 사회적 정당성을 확보하기 위해서는 탈수급을 촉진하는 등 빈곤제도의 효과성 및 효율성 제고필요
  - 맞춤형 욕구별 급여체계로의 전환
    - 빈곤자들의 욕구의 차이 및 다양성에 조응하도록 급여체계를 개선함으로써 형평성을 담보
    - 가구 특성(주거점유형태, 근로능력유무 등) 및 지역별 가구규모별 주거비 차이를 반영하는 등 수급자격의 다양화
    - 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 급여별 수급자격을 욕구특성별로 다원화
  - 개편된 제도의 성공적인 안정적 정착을 위한 제도개선
    - 제도 개편이 성공하기 위해서는 행정적 준비 정도, 사회적 수용성 등을 고려함으로써 제도의 안정적 정착을 가져올 수 있도록 해야 한다는 점임.

## (2) 생계급여 개편방안

〈표 3〉 생계급여 개편방안

구분	현행	개편안
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득인정액이 최저생계비 이하</li> <li>- 소득인정액=소득평가액+재산의 소득환산액               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 소득평가액=실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제</li> <li>● 재산소득환산액=((일반·금융재산의 종류별 가액-기본재산액-부채)+승용차 재산가액)× 재산의 종류별 소득환산율</li> </ul> </li> <li>※재산의 종류: 일반재산, 금융재산, 자동차</li> <li>※기본재산액: 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)</li> <li>※소득환산율: 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총순자산이 조정된 일반재산의 최고가액 미만</li> <li>- 조정된 일반재산의 최고가액=일반재산의 최고가액+(급지별 전세가격-지역별 기초공제액)</li> <li>○ 소득평가액이 조정된 생계급여최대액 이하</li> <li>- 조정된 생계급여액=최저생계비- 타법지원액-주거급여액+임대료제외 주거급여액</li> </ul>
부양의무자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자</li> <li>○ 부양능력 기준: A(수급권자) + B(부양의무자가구)의 소득이 최저생계비의 130%/185%(노인, 장애인가구 경우)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행을 유지하되 점진적 완화</li> </ul>
급여액	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 80.65%</li> <li>- 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여액=조정된 생계급여최대액-가구의 소득평가액</li> <li>- 보충급여 방식유지</li> <li>○ 근로능력자에게는 제한적 보충급여 (조정된 생계급여최대액과 일정한 기준소득과의 차액)을 지급</li> </ul>

### □ 생계급여의 대상 및 급여

#### ○ 생계급여의 대상

- 총순자산이 조정된 일반재산의 최고가액 미만인면서, 소득평가액이 조정된 가구규모별 생계급여액 이하인 가구

#### ○ 생계급여 최대액

- 현행 가구규모별 생계급여액+임대료를 제외한 주거비+의료급여 대상 의료서비스를 제외한 보건의료비
- 현재 최저생계비 중 독립된 급여로 제공되는 교육급여, 주거급여(임대료보조), 의료급여가 대응하는 욕구를 제외한 모든 욕구를 포괄하는 것으로 설정
- 구체적으로 현재의 최저생계비를 구성하는 11개 비목에서 식료품비, 수도광열비, 가구집기비, 피복신발비, 교양오락비, 교통통신비, 기타소비지출 비목 전체

와 임대료를 제외한 주거비, 의료급여 대상 의료서비스를 제외한 보건의료비를 포함함.

□ 생계급여 기준선

- 최저생계비에서 타법지원액과 주거급여액을 뺀것에 임대료제의 주거급여액
- 생계급여 기준선인 생계급여 최대액은 현행 소득기준은 현 생계급여액 (최저생계비에서 타법지원액과 주거급여액을 차감한 금액)에 임대료를 제외한 주거급여액을 포함한 값
  - 최저생계비 - 타법지원액 - 주거급여액 + 임대료제의 주거급여액

〈표 4〉 생계급여 최대액

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904
타법지원액	100,305	170,789	220,941	271,093	321,245	371,389
현금급여기준	453,049	771,408	997,932	1,224,457	1,450,982	1,677,506
주거급여액	87,656	149,252	193,079	236,908	280,736	324,563
생계급여액	365,393	622,156	804,853	987,549	1,170,246	1,352,943
임대료제외 주거급여액	18,899	32,179	41,628	51,077	60,527	69,976
<b>조정된 생계급여액<sup>1)</sup></b>	<b>384,292</b>	<b>654,335</b>	<b>846,481</b>	<b>1,038,626</b>	<b>1,230,773</b>	<b>1,422,919</b>

주1): 2012년 기준 최저생계비 - 타법지원액 - 주거급여액 + 임대료제의 주거급여액

- 생계급여 재산기준선의 순자산액은 현행 소득인정액 계산시 소득평가액이 0인 가구가 재산만으로 수급자로 선정 보호될 수 있는 최대 재산금액인 지역별·가구규모별 일반재산의 최고재산액으로 설정
  - 순자산이 조정된 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액 미만인 가구
    - 일반재산의 최고가액 + (급지별 전세가격 - 지역별 기초공제액)

〈표 5〉 생계급여 재산기준선 예시

(단위: 원)

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1 인	75,026,580	66,094,580	46,094,580	41,094,580
2 인	83,525,453	74,593,453	54,593,453	49,593,453
3 인	91,432,743	80,640,743	60,640,743	55,640,743
4 인	103,009,034	86,688,034	66,688,034	61,688,034
5 인	109,056,324	92,735,324	72,735,324	67,735,324
6 인	123,542,614	98,782,614	80,055,614	73,782,614

- 주: 1) 재산기준선 예시의 급지별 전세가격은 주거급여 개편방안에서의 분석자료(국토해양부 공시주택가격DB(08년 기준)과 국민은행 매매시세(09년 1월 기준)자료)를 활용하였으며, 일반재산의 최고가액은 본 연구원의 복지패널자료와 현행 제도의 지역별 기초공제액을 적용하여 산출함. 따라서 현행 기준년도 자료로 재산출시 그 수준이 다소 상승할 수 있음.
- 2) 4개의 지역구분은 최저주거기준에 부합하는 공시주택가격과 전세가치 등을 고려하고 행정적 지역기준과 공공임대주택법 임대료 지역기준을 반영한 주거급여 개편방안과 동일하며, 즉, 서울은 별도로 구분하고, 대도시는 수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시, 중소도시는 대도시를 제외한 수도권 시와 인구 50만 이상도시 및 광역시, 농어촌은 기타 즉, 서울과 대도시, 중소도시를 제외한 시군이 해당됨.

- 부양의무자 기준은 사각지대에 있는 빈곤층 보호를 위해 점진적 완화
  - 2012년 추진예정인 부양의무자와 피부양자 가구 각각의 최저생계비 합이 185% 부터 완화(11년 기준 130%)

### 3) 생계급여 개편에 따른 과제

#### □ 생계급여 현실화

- 생계욕구의 차이를 가져오는 중요한 요인들 가구규모, 대상자의 연령차이, 거주지역, 가구원의 인구학적 특성 등의 반영
  - 1단계: 가구규모별 생계급여의 차이만 반영
    - 현재의 생계급여와 동일한 구조
  - 2단계: 연령별 욕구의 차이 반영
    - 가구규모별 가구 공통경비 + 가구원 개인별 경비가 결합된 구조
    - OECD의 수정 균등화 지수와 같이 아동과 성인간 욕구의 차이만 반영할 수도 있음.
    - 한국적 특성을 고려하여, 실증적인 조사 연구를 통해 연령별 생계욕구의 차이를 더 세분화하여 반영할 수도 있음.

- 3단계: 가구특성별 추가적 욕구 반영

- 가구규모별 가구 공통경비 + 가구원 개인별 경비 + 가구 특성별 추가 경비(장애, 한부모, 노인 등)
- 지역별 생계비의 차이는 주거급여를 도입할 경우 반영 필요성 적음(현재 지역별 생계비 차이의 대부분은 주거비의 차이로 분석되고 있음).

□ 최초생계급여 개편에 따른 최초생계급여액결정 방식

○ 현재의 제도 변화과정 자체가 사회적 합의의 과정이라는 점, 빈곤선과 관련하여 상대적 빈곤선 개념의 도입 주장이 확대되어온 점들을 고려할 때, 상대적 빈곤선 개념에 기반하여 최초 생계급여 기준선 설정하는 것이 적절함.

- 상대적 빈곤선 개념에 근거한 생계급여는 앞에서 설명한 생계급여의 범위를 모두 포괄하는 최저 생계욕구를 이론적으로 포괄하는 것임.

- 상대적 빈곤선의 수준은 가계조사의 평균 또는 중위 소비지출 대비 개편된 생계급여가 포괄하는 범위의 생계급여액의 비율로 설정할 수 있음.

○ 이를 통해 현재 국민기초생활보장제도의외의 타 공공부조성 급여들이 기초생활보장 수급가구에게 집중되는 현상을 해결할 수 있는 이론적 근거도 제공

○ 상대적 빈곤선 개념은 최저생계비의 측정이 최저생계비를 구성하는 구체적인 항목에 근거한 것이 아니라 일반 국민의 생활수준과 관련시켜 결정되므로, 최저생계비 측정과 관련한 소모적인 논란 및 정책 운용과 관련한 비생산적인 논란을 최소화할 수 있음.

### 3. 주거급여 개편

#### 1) 주거급여 개편의 필요성

- 대표적인 주거문제는 열악한 주거수준과 과중한 주거비 부담으로 생존 자체가 위협받고 빈곤을 양산하는 것으로 나타남.
- 따라서 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위한 최소한의 주거여건을 갖추지 못한 환경에서 생활하거나 주거비 부담이 가구의 소득에 비해 과중한 상태에 있는 가구에게는 정책적 개입 필요
- 빈곤층의 진정한 자립을 위해서 주거를 기반으로 노동력재생산이 증대될 수 있도록 지속적인 공공임대주택 공급과 함께 가구의 지불능력 신장을 위한 수요자 중심의 가구지원 정책수단의 하나인 임대료보조제도의 확대개편이 추진되어야 함.
- 욕구별 주거급여체계로의 개편은 빈곤정책의 사각지대가 해소될 뿐만 아니라 기존 주택정책을 체계화하게 되어 중장기적으로 복지정책의 효율성이 제고 될 것임.
  - 예컨대 공공임대주택 가구의 부담가능한 임대료로 일정기간 거주가능 그리고 민간임대주택 가구의 임대료부담완화 즉, 지불능력신장으로 빈곤층의 생활안정을 통한 사회적 비용이 절감될 수 있음.
- 현행 주거급여의 문제점은
  - 주거급여액 산정방식 측면에서 보면, 수급가구에게 지급되는 전체 현금급여액을 생계와 주거의 일정비율(약8:2)을 나누어 명목상으로 구분하여 지급되며, 생계조차도 어려운 최저소득층이하가구의 경우 개별가구의 소득인정액의 약 20%를 부담하게 운영되고 있어 생계와 주거 각각 급여의 기초생활보장을 못하고 있음.
  - 주거급여 자격기준과 급여수준을 결정짓는 현행 소득인정액 적용방식은 주거용과 비주거용의 재산구분을 하지 않고 일정 재산을 소득으로 환산한 것으로서 수급자격을 얻으려면 일정 주거용 재산도 처분하여야 하고 탈빈곤의 기반이 되는 최소한의 주거안정과 일정정도의 재산을 축적하기는 어려운 상황으로 자립의 기회를 얻을 수 없음.
  - 최저주거비 결정방식은 타 항목의 저소득층 전세용자지원제도의 금리와 상한액 등을 적용함으로써 동일한 마켓바스켓식으로 산정되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 비계축년도에도 단순한 물가상승률만 반영

- 기초생활보장제도 10년간의 생계비 대비 주거비의 비율이 큰 폭으로 낮아지고 있음을 알 수 있음. 이는 최저생계비 수준의 상승에 대한 사회적합의가 어렵기 때문일 것임.
- 또한 급여수준과 관련하여 살펴볼때 생계욕구와 차별화된 주거욕구의 특성 즉, 지역, 가구규모, 점유형태 등을 생계급여와 획일적으로 동일하게 반영하고 있어 급여수준의 적정성문제가 야기되고 있음.
  - 대부분 국가들도 지역별 주거급여 차이에 대한 재정은 지자체에서 부담, 이는 급여 및 재정 특성의 이유로 생계급여와 주거급여를 분리 운영함.
- 한편, 수급자격 획득은 다양한 주거복지정책수단들도 동시에 받을 수 있는 자격을 얻고 있어 부분적으로 중복 또는 누락 등의 문제가 야기되고 있음.
  - 또한 주거급여를 받고 있는 공공임대주택입주 수급자의 경우에 입주하고 있는 비수급자와의 형평성 문제와 임대료 체납문제 등 다른 주거복지정책수단들과의 비체계성으로 효율성 측면에서의 많은 문제를 야기시키고 있음.

## 2) 주거급여 개편방안

### (1) 주거급여 개편 방향 및 원칙

#### □ 개편방향

- 주거급여개편은 실질적인 주거보장과 함께 주거비 지불능력 신장을 통한 주거안정을 그 목적으로 함.
  - 주거급여는 소득보장이 아닌 실질적인 주거보장을 도모할 수 있도록 가구의 소득 및 지역과 가구규모를 반영하여 대상의 적절성 및 급여의 충분성을 담보하고, 중장기적으로 현물성 급여의 특성을 감안하여 유사전자바우처방식으로 운영
- 빈곤층의 최저주거보장은 우선 최저생계보장의 전제 하에 확보되어야 함.
  - 최저주거기준에 충족한 주택에서 생활하기 위한 거처확보비용(임대료)이 가구의 지불능력을 초과하여 생계를 위협하지 않도록 보장
- 부양의무자 기준 미적용
  - 주거생활을 함께 향유하지 않는 부양의무자에게 거처비용 마련이 적지 않은 현실에서 책임을 부과하는 것은 논리적으로 타당하지 않음.

- 재산 기준은 상한선으로 설정
  - 주거급여의 목적에 맞게 최저주거기준의 주택을 확보할 수 있을 수준까지 자산의 축적이 가능하도록 하여 탈빈곤을 유도
- 최저주거기준에 해당하는 임대료 수준으로 주거급여 현실화
  - 최저주거비인 주거급여 상한액은 각 가구가 지불하고 있는 시장임대료가 아니라, 주택시장의 안정성과 공공부조제도임을 고려하여, 가구별 주거소요에 따른 최소한의 임대료 수준을 기준으로 산정함.
  - 따라서, 주거급여의 선정 및 급여 기준선은 거주지역이나 가구규모를 고려하여 소득역전현상이 발생하지 않도록 형평성을 제고하고 정책추진 여건을 고려하여 설정해야함.
- 지역간 균형적 발전을 위한 지역별 주거급여의 형평성 제고
  - 주거안정이라는 특정 목적 달성을 위한 지자체 재정, 지자체 주거소요 등이 반영된 지역구분이 필요하며, 이때의 지역별 차등 정도는 공신력있는 자료로 합리적인 수준에서 결정되어야 함.
- 합리적인 주거급여 결정 및 공시
  - 주거급여액의 결정은 국토해양부의 공시자료를 적용하여 보건복지가족부에서 결정하되, 국토해양부는 지역구분을 합리화하고 보건복지부는 최저기준임대료를 산정
- 다양한 주거지원정책수단과 연계하여 주거급여의 효과성 및 복지재정의 효율성 제고
  - 공공임대주택거주 수급자의 주거급여는 가구의 주거급여최대액과 공공임대주택임대료 수혜를 감안하여 차액을 토지주택공사에게 제공, 현재 추진검토 중에 있는 국토해양부 주택바우처<sup>2)</sup>의 대상을 차별화
  - 주거급여 개편에 따른 기존의 생계급여대상 자가가구는 주거현금급여를 현재수준으로 동결하고, 주거현물급여는 국토해양부의 주택개량사업과 통합(현재 기획재정부 주관 추진예정)하여 확대개편
  - 근로능력가구에게 공공임대주택의 일정 물량을 이들의 탈수급 및 빈곤예방을 위한 사회서비스지원형 주택으로 운영하여 기존의 영구임대주택과 차별화

2) 정부는 대통령 주재 주거복지정책토론회(2006.4.25)에서도 도입방안을 검토하여 단계적으로 추진하기로 하였다. 이와 관련하여 2010년에 주택바우처모델 구축을 위한 연구에서 주택바우처(안)의 지급대상은 월평균 소득이 최저생계비의 120% 이하, 자산보유액이 5천만원 이하 민간임차가구(36만 가구)에게 지역 임대료, 가구원수, 소득, 주거급여 지급액 등을 고려하여 월 1~15만원 정액지급(평균 월 10만원 수준)하는 것으로 제안하고 있다.

□ 주거급여 개편원칙

- 첫째, 주거급여는 임차가구 대상의 임대료 보조제도로서 그 위상을 정립하여야 함.
  - 수요자 중심의 주거복지정책수단으로써 저소득 임차가구의 주거불안정 해소를 위한 임대료 과부담 완화를 최우선 정책목표로 설정함.
- 둘째, 주거급여의 대상자는 가구특성별 주거비의 지불능력을 고려하여 선정해야 함.
  - 소득기준과 주거기준, 지역, 가구규모 등이 복합된 개념인 주거비 지불능력 (Housing Affordability)을 반영한 자격기준을 정하되, 자산의 경우에 탈빈곤 및 주거상향이동이 가능하도록 주거용재산은 감안하여야 함.
- 셋째, 공공부조제도성 급여이므로 지역별 주거비부담에 대한 조정계수를 통해 급여 수준의 형평성을 도모하고 가구의 일정비율 부담을 두어 책임성을 강화함.
- 넷째, 지원수준은 임대료의 일정 과부담에 대한 국가적 책임을 전제로 정책적으로 결정하는 한계지원을 하도록 함.
- 다섯째, 다른 주택정책수단들과의 형평성을 감안하여 연계·운영함으로써 재정 효율화를 도모함.

## (2) 주거급여 개편방안

〈표 6〉 주거급여 개편방안

구분	주거급여 현행	주거급여 개편안
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득인정액이 최저생계비 이하               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득인정액=소득평가액+재산의 소득환산액</li> <li>• 소득평가액=실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제</li> <li>• 재산소득환산액={(일반·금융재산의 종류별 가액-기본재산액-부채)+승용차 재산가액}×재산의 종류별 소득환산율</li> </ul> </li> <li>※재산의 종류: 일반재산, 금융재산, 자동차</li> <li>※기본재산액: 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)</li> <li>※소득환산율: 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총순자산이 최저주거기준 주택매매가격 미만</li> <li>○ 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%가 최저기준임대료(주거급여 최대액) 이하의 임차가구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대략 최저생계비의 120~130% 또는 개편된 생계급여기준선의 170%</li> </ul> </li> </ul>
부양의무자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자</li> <li>○ 부양능력 기준: A(수급권자)+B(부양의무자 가구)의 소득이 최저생계비의 130%/185% (노인,장애인가구 경우)</li> </ul>	○ 없음
급여액	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 19.35%</li> <li>- 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액</li> </ul>	○ 주거급여 최대액(최저기준임대료)에서 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%를 차감한 잔액

### □ 주거급여의 대상 및 급여

#### ○ 주거급여 제외 대상자

##### - 자가가구 제외

- 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 자가가구는 주택개보수지원 또는 주택매매용자지원제도 등의 다른 주택정책수단과 적극적으로 연계하여 주거대상으로 포함시킴.

- 또한 비주택유형에 거주(최저주거기준 미달 등)하는 임차가구에게도 주거급여를 제공하지 않는 것이 원칙이나, 주거상향이동을 전제로 할 경우에는 지급가능

##### - 전세자금융자제도(주택바우처 시범사업 포함) 등의 수혜가구 제외

- 동일한 가구지원의 주택정책수단인 국토해양부의 전세자금융자제도 등은 가구의 용자금 지불능력을 고려한 제도이기에 형평성 제고측면에서 제외. 단, 동일한 대상자인 경우 두 제도 간 편익이 같아 지도록 조정하고 수요자가 선택할 수 있어야 함.

○ 주거급여 대상

- 총순자산이 최저기준주택가격 미만인면서, 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%가 최저기준임대료(주거급여 최대액) 이하의 임차가구(부양의무자기준 없음)

**주거급여 대상은**

**임차가구 & 가구의 총순자산 < 가구별 최저기준주택가격 & [(가구별 소득평가액 - 가구별 생계급여상한액) × 20%(k)] ≤ 가구별 최저기준임대료**

○ 주거급여 최대액

- 주거급여 최대액은 가구규모별 지역별 최저주거기준의 전월세비용 즉, 최저기준임대료이며, 점유형태별 지역별 형평성 제고를 위해 차등화 반영
  - 가구별 최저기준임대료를 지역구분 및 그 차등화 정도와 시장임대료 반영비율에 따라 달라지므로 재정여건과 사회적 합의를 고려하여 결정
- 가구별 주거급여액은 주거급여 최대액(최저기준임대료)에서 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%를 차감한 잔액
  - 모든 주거급여 수급가구가 우선적으로 생계권이 보장되도록 생계급여 기준선 이하에게는 주거급여 최대액을 지급하고 생계급여 기준선 이상에게는 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액 부분에만 자부담률을 두어 대상자간 형평성을 도모함.

$$\text{주거급여(HB)} = \text{최저기준임대료(SR)} - [(\text{소득평가액} - \text{생계급여상한액}) \times 20\%(k)]$$

- 이때, 가구가 실제로 지불하고 있는 임대료가 가구규모별 지역별 최저기준임대료보다 낮은 가구는 현재 지불하는 실제임대료만 지급하도록 함.
  - 이는 급여 과잉의 문제 예방 및 주거수준 향상 유도를 위한 것임.
- 또한, 맞춤형 임대주택 등을 포함한 공공임대주택 거주가구의 경우는 가구별 최저기준임대료를 고려하여 산정된 주거급여액과 공공임대주택 임대료 편익의 차액을 지급하도록 함.
  - 즉, 현행 영구임대주택, 5년·10년·50년 공공임대주택, 국민임대주택, 기성시까지 임대주택, 기존주택 매입임대, 기존주택 전세임대 등이 해당됨.

□ 주거급여 기준선

- 주거급여 기준선인 주거급여 최대액은 생계급여 개편에 맞추어 단계적으로 주거특성을 반영하여 최저기준임대료 현실화 추진
  - 1단계는 생계급여 개편에 따라 현행 4인가구 주거급여 최대액 중 임대료를 기준으로 가구규모별 주거특성을 반영한 새로운 주거균등화지수를 반영
  - 2단계는 시장임대료를 고려하여 임대료 수준을 상향
  - 3단계는 지역별로 가구의 임대료 과부담수준을 차등화

〈표 7〉 주거급여 최대액(2012년 기준)

(단위: 원)

	1단계 (주거균등화)	2단계 (현실화)	3단계(지역차등화)				현행 주거급여액	현행 (임대료)
			서울	대도시	중소 도시	농어촌		
1~2인	133,798	238,754	398,719	310,380	238,754	191,003	87,656 ~149,252	68,757 ~117,073
3인	161,673	306,228	511,401	398,096	306,228	244,982	193,079	151,451
4~5인	185,831	339,965	567,742	441,955	339,965	271,972	236,908 ~280,736	185,831 ~220,209
6인	208,131	374,999	626,248	487,499	374,999	299,999	324,563	254,587

- 주: 1) 현행은 2012년 기준이며, 주거급여 최대액 개편의 최저기준임대료는 국토해양부 공시주택가격DB(08년 기준)과 국민은행 매매시세(09년 1월 기준)자료를 활용하여 산출하였음. 따라서 현행 기준년도 자료로 재산출시 그 수준이 다소 상승할 수 있음.
- 2) 지역구분은 최저주거기준에 부합하는 공시주택가격과 전세가치 등을 고려하고 행정적 지역기준과 공공임대주택법 임대료 지역기준을 반영하여 4개의 급지로 나눔. 서울은 별도로 구분하고, 대도시는 수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시, 중소도시는 대도시를 제외한 수도권 시와 인구 50만 이상도시 및 광역시, 농어촌은 기타 즉, 서울과 대도시, 중소도시를 제외한 시군이 해당됨. 현행 주거급여는 중소도시에 해당
- 3) 지역별 차이는 임대료부담정도를 고려하여 최저기준임대료가 높은 지역일수록 가구의 본인부담비율을 상대적으로 높게 차등화함. 지역별 차등비율은 선진국에서와 같이 제도 시행초기와 주거지원관련 제도 여건 등을 감안하여 서울 25%, 대도시 20%, 중소도시 15%, 농어촌 12%로 설정하였으나 중장기적으로 제도의 성숙과 재정여건을 고려하여 상향조정 필요.
- 4) 가구규모별 차등화는 가구규모별 주거육구 즉, 방수와 면적 등을 고려한 국토해양부 공시 최저주거기준의 임대료 산정 즉, 4인가구 기준으로 1~2인은 0.72, 3인은 0.87, 6인이상은 1.12로 관련 선행연구결과와 미국 HUD 주택바우처 주거균등화지수와 유사

○ 주거급여 자격기준은 재산 및 소득 기준을 적용

- 재산기준: 가구의 총순자산이 가구별 최저주거기준주택의 주택매매가격 미만으로 상한선 설정
  - 주거급여 목적인 최저주거보장과 빈곤예방 및 탈빈곤을 위해 일정한 수준의 자산보장이 필요

〈표 8〉 주거급여 재산기준선

(단위: 원)

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1~2인 가구	109,242,000	80,406,000	36,810,720	26,169,840
3인 가구	132,000,750	97,157,250	44,479,620	31,621,890
4~5인 가구	151,725,000	111,675,000	51,126,000	36,347,000
6인 이상 가구	169,932,000	125,076,000	57,261,120	40,708,640

주: 국토해양부 공시주택가격DB(08년 기준)과 국민은행 매매시세(09년 1월 기준)자료를 활용하여 중소도시 기준 평당 2,574천원을 매매시세 4,565천원으로 상향 조정(공시주택가격은 매매시세의 약50%정도임)하여 최저주거기준의 가구원수별 평수를 고려하고, 4인가구를 기준으로 가구규모별 균등화지수를 적용하여 산출한 것으로 2010년 기준으로 재산정할 경우 다소 상승할 수 있음.

- 소득기준: 가구별 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%가 가구별 최저기준임대료(주거급여 최대액) 이하
- 즉, 가구별 소득평가액이 가구별 최저기준임대료의 5배와 가구별 생계급여 최대액의 합계선 이하
  - 이때 주거급여 소득기준선은 주거급여 최대액인 최저기준임대료 수준에 따라 달라지며 제도의 성숙과 재정여건을 고려하여 추진

〈표 9〉 주거급여 자격기준선(1-3단계)

(단위: 만원, %)

구분	1단계 개편 기준선	2단계 개편 기준선	3단계 개편 기준선				현행 최저생계비	현행 현금급여 기준선
			서울	대도시	중소도시	농어촌		
1인 가구	105.33	157.81	237.79	193.62	157.81	133.93	55.33	45.30
2인 가구	132.33	184.81	264.79	220.62	184.81	160.94	94.21	77.14
3인 가구	165.48	237.76	340.35	283.70	237.76	207.14	121.88	99.79
4인 가구	196.78	273.85	387.73	324.84	273.85	239.85	149.55	122.44
5인 가구	215.99	293.06	406.95	344.05	293.06	259.06	177.22	145.09
6인 가구	246.36	329.79	455.42	386.04	329.79	292.29	204.89	167.75

주: 2012년 기준 주거급여 최대액 수준. 즉, 1단계는 현행 주거급여 중 임대료에 가구규모별 주거균등화 지수만 적용, 2단계는 현행 주거급여 중 임대료 수준을 현실화, 3단계는 현실화된 임대료를 서울 등 4개 지역으로 구분하여 차등화 등의 최저기준임대료를 적용하여 산출

□ 운영방안

- ‘유사 전자바우처(quasi E-voucher)’식으로 운영
  - 국토해양부의 주택바우처가 본격적으로 추진될 경우 이와 통합하여 일원화하도록 함.

□ 전달체계

- 초기상담, 신청 및 접수, 선정 및 급여결과 통보, 이의신청 시 상담
  - 읍면동 주민센터로 주거급여 신청 시 신청서, 임차계약서와 함께 주거급여계좌 개설 신청서를 제출하여 계좌를 개설
  - 주택공사(공공) 및 주거복지센터(민간)와 연계하여 지역복지실천
    - 주거급여 대상 발굴을 통한 사각지대 해소
    - 다양한 주거복지 연계사업 추진(주택개량사업 등)
    - 임대아파트 입주가구에 대한 정보공유 및 관리
- 대상선정, 급여수준 결정, 급여지급, 정보구축 및 사후관리
  - 통합조사팀이 행복e음 복지통합정보망을 활용하여 자산조사, 임차계약 여부 및 주거환경 등 실사
  - 자산조사 결과를 기초로 가구원수 및 급지별 기준임대료를 고려한 주거급여표에 따라 선정 및 급여수준 결정 후 읍면동과 수급대상자에 통보
- 시군구에서 수급자의 주거급여계좌로 급여 입금 및 계좌 개설 은행으로부터 발급된 주거급여 바우처 카드 지급

### 3) 주거급여 개편에 따른 정책과제

□ 빈곤예방 강화를 위한 근로능력에 따른 주거지원서비스 차별화

- 현행 맞춤형 임대주택의 위상을 재정립하여 중간서비스형 주택으로 기존의 영구임대 주택과 차별화
- 영구임대 등 장기공공임대주택은 근로능력이 미약한 생계급여수급자(노인과 장애인 등)를 중심으로 운영함(현재 보금자리주택사업 정책방향).

□ 수요자 중심의 주거복지 전달체계 구축

- 맞춤형 주거급여로의 개편과 함께 수요자 중심의 복지정책과 주택정책의 연계를 위한 “사회주거서비스센터(안)”를 운영

- 저소득층의 주거안정을 위한 정책 수요 및 공급의 통합적인 주거복지정보 제공을 통해 접근성과 신속성 확보
  - 단기적으로는 보건복지콜센터 129번과 한국토지주택공사의 전월세지원센터와 연결하여 주거지원 정책대상과 재고주택 등의 정보망 기반 구축
  - 주거상실 및 위기가구 등에 대한 상설화되고 신속한 정보제공 및 서비스 연계를 구축하기 위하여 주거복지긴급전화(24시간 상담)를 운영하고, 이를 통하여 위기상황 초기에 주거비 지원, 특별임대주택 입주 등 가구별 상황에 적합한 맞춤형 주거확보를 위한 정보를 제공
- 국토해양부의 임대주택법 등을 포함한 주거지원관련 법안을 중장기적으로 주거지원 법(안)으로 통합 및 확대개편하고 다양한 주거복지정책수단들의 자격기준과 지원수준을 체계화
  - 제도별 목표계층을 명확히 하고, 세대 및 가구 소득으로 달리 적용되는 소득기준을 가구소득으로 통일하여 제도 간 대상계층의 체계적인 차별화가 가능하도록 함.
    - 현행 근로자·서민전세자금 대출대상은 세대주의 소득만을 기준으로 하고 다른 가구원의 소득은 반영하지 않아 사실상 소득 5분위 이상 가구가 포함될 수 있는 문제가 있으며, 저소득가구 전세자금 대출의 경우에는 저소득가구 해당여부의 판단이 가구원수에 따라 달라질 수 있어 세대원 1인의 연간소득이 3,000만원 이상인 가구의 경우에 근로자·서민 전세자금 대출은 받을 수 없으나 저소득 가구 전세자금 대출은 받을 수 있는 역진이 발생하는 문제에 대해 국토해양부와 협의하여 조정
  - 주거급여제도의 개편을 통해 주거로 인한 빈곤화 차단 및 다양한 정책수단과의 체계화로 중장기적으로 복지정책의 효율성 기대
    - 공공임대주택 가구의 부담가능한 임대료로 일정기간 거주가능 그리고 민간임대주택 가구의 임대료 부담완화 등으로 빈곤층의 사회적 비용 절감

### 1) 의료급여 개편의 필요성

- 의료욕구를 반영하지 못한 대상자 선정
  - 현행 의료급여제도는 소득(소득 인정액 기준)이 최저생계비 이하인 기초생활보장 수급자가 자동으로 의료급여 수급자가 됨으로써 대상자 선정에 소득 기준만 반영될 뿐 의료욕구를 반영하고 있지 못함.
    - 만성질환자, 희귀난치성 질환자, 노인, 장애인, 임산부, 아동 등 취약 계층 중 일부는 의료욕구가 현저하지만 소득, 재산, 부양의무자 기준 때문에 수급자가 되지 못하여 의료 접근성 측면에서 상당한 정도의 제약을 받고 있음. 건강보험 적용대상자 중 한계선상에 있는 약 160만 세대가 보험료 체납으로 의료접근성에 제한을 받고 있음.
    - 차상위 실태조사에 의하면 빈곤으로 추락하는 원인 중 의료가 가장 높은 비율을 차지하고 있음.
  - 따라서 의료급여 수급자 선정시 의료욕구를 반영한 기준 필요
    - 미충족 의료욕구가 있는 최저생계비 이상의 차상위 계층에 대한 별도의 기전을 마련하여 의료 사각지대를 최소화하고 빈곤추락을 방지할 필요
- 제도의 합리성, 효율성, 효과성 제고 필요
  - 현행 수급자 대상 설문조사에 의하면 의료욕구 때문에 기초수급자가 되고자 하는 유인이 가장 많은 것으로 조사되고 있음.
    - 즉 의료욕구 때문에 근로 유인이 저하되어 최저생계비 이하의 소득자가 되고, 기초수급자가 되면 필요이상의 7개 급여를 받게 됨.
    - 따라서 욕구별 급여체계로의 재편은 필요한 곳에 필요한 서비스를 제공함으로써 제도의 효율성을 높일 수 있음.
  - 제도의 지속가능성 제고 및 의료보장체계속에서 건강보험과의 조화 필요
    - 보장률(1종: 92%, 2종: 86%, 건보: 64%, OECD 평균: 82%)이 과도하여 필요 이상의 서비스가 이용되는 등의 부작용이 있고 건강보험과의 급여율 차이가 현저하여 한계선상에 있는 계층의 경우 의료급여수급권에 대한 욕구가 커지고 있음.

- 이러한 문제를 불식시킬 수 있도록 형평성 제고 차원에서 본인부담의 구조조정이 필요함.

□ 현행의료 급여의 문제점은

○ 현행 의료급여 수급자 선정 기준: 국민기초생활보장 수급자가 자동으로 의료급여 수급자가 되기 때문에 국민기초생활보장 수급자 선정기준과 같음.

- 의료급여 수급자: 의료급여법에 의한 수급권자(근로능력이 있는 계층은 2종, 근로능력이 없는 계층은 1종으로 구분)와 타법에 의한 기타 대상자(국가유공자, 인간문화재, 이재민, 북한이탈주민 등 -전원 의료급여 1종)

- 타법 지원자에 대해서는 의료욕구와 관계없이 1종 의료급여를 적용하고 있음.

- 이재민, 의사상자, 입양아동, 5,18 민주화 운동 관련자(약 11천명)에 대해서는 소득기준 없이 수급자로 선정
- 국가유공자, 무형문화재, 북한이탈주민 (약 91천명)에 대해서는 별도의 유형별 상이한 소득기준 적용

○ 현행 수급자 선정기준의 문제점

- 재산의 소득환산제: 재산의 기초공제액이 너무 낮아 주거용 자가나 대도시의 경우 전세를 보유할 경우 소득에 상관없이 수급자 대상에서 제외되고 있음.

- 가구균등화 지수 적용의 한계: 4인 가구 기준 최저생계비를 계측한 후 가구균등화 지수를 사용하여 가구원 수의 차이를 반영한 최저생계비를 공시하고 있으나 수급자의 대부분이 1인 내지 2인 가구 이고 가구균등화 지수가 현실 상황을 적절히 반영하지 못하고 있다는 논란이 지속되고 있음.

- 가구균등화 지수의 배경은 모든 가구의 효용을 같게 한다는 것이지만 의료의 경우 1인의 의료위험이 1이라면 2인의 의료위험이 가구균등화 지수만큼 증가하는 것이 아니고 정확히 2배가 됨.

- 현행 최저생계비는 도·농간 및 특성별(장애인, 노인 등) 생계비 차이를 반영하지 못하고 있음: 현행 최저생계비는 중소도시 4인가구(부부 및 자녀 2명)를 기준으로 계측되고 있어 대도시 거주자에게는 과소, 농어촌 거주자에게는 과다 생계비가 지급되고 있고 특히 4인 가구에 노인, 장애인 등 의료비가 많이 드는 계층이 포함되어 있지 않아 형평성에 문제가 있음.

- 부양의무자 기준의 한계: 부양의무자 기준 때문에 최저생계비 이하의 소득임에도 수급자가 되지 못하고 또한 부양의무자로부터 실질적인 부양을 받지 못하는 등의

문제 상존

- 의료사각지대: 위에서 제기한 문제점들 때문에 수급자가 되지 못하고 건강보험 적용대상자가 되는 계층은 건강보험 보험료를 납부하지 못하고 체납상태에 방치됨으로써 의료사각지대에 놓이게 됨.
  - 2010년말 기준 약 160만 세대가 건강보험 보험료를 체납하여 급여제한을 받고 있음.

## 2) 의료급여 개편방안

### (1) 의료급여 개편 방향 및 원칙

#### □ 개편 방향

- 빈곤층의 의료보장 확보: 최저생계비 이하의 계층을 대상으로 하고 있기 때문에 의료위험에 따른 추가 지출이 생계를 위협하지 않도록 보장
  - 비급여 본인부담까지 고려한 제도 설계 필요
- 집단간 형평성 확보: 한계선상에 있는 계층의 박탈감이 없도록 건강보험과 의료급여간 보장의 형평성 필요
  - 건강보험과 의료급여간 보장률 차이를 균형화하여 의료급여 수급자가 되고자하는 한계계층의 욕구를 원천적으로 차단할 수 있는 제도 설계 필요
- 제도운영의 효율성 도모: 동일한 재원으로 최대의 인원을 가장 효과적으로 보장할 수 있는 방안 강구
  - 단, 과소비 또는 도덕적 해이 현상이 최소화될 수 있는 제도 설계 필요
- 관리운영이 용이할 수 있게 설계

#### □ 개편 원칙

- 건강보험과의 관계를 고려한 제도 설계 : 중장기적으로 건강보험의 급여율이 선진국 수준(약 80%)으로 근접하면 의료급여는 건강보험에 통합될 것으로 간주하여 제도 설계
- 의료 사각지대 해소: 건강보험의 체납세대를 포괄하여 저소득 취약계층의 의료접근성 향상

## (2) 의료급여 개편방안

〈표 10〉 의료급여 개편방안

구분	현행	개편안
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득인정액이 최저생계비 이하</li> <li>- 소득인정액=소득평가액+재산의 소득환산액               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 소득평가액=실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제</li> <li>● 재산소득환산액=((일반·금융재산의 종류별 가액-기본재산액-부채)+승용차 재산가액)× 재산의 종류별 소득환산율</li> </ul> </li> <li>※재산의 종류: 일반재산, 금융재산, 자동차</li> <li>※기본재산액: 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)</li> <li>※소득환산율: 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%</li> <li>- 1종 수급권자: 근로무능력가구, 107개 희귀난치성질환자가 속한 가구, 시설수급자</li> <li>- 2종 수급권자: 1종 수급대상이 아닌 가구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여기준선이하 근로능력없는 가구</li> <li>- 1종, 2종 구분없음</li> <li>- 2종은 점차적으로 폐지</li> <li>● 개편에 따른 생계급여기준선 이상의 기존 1종수급자는 2종으로 한시적 자격유지하고, 생계급여 기준선 이상의 기존 2종수급자는 건강보험으로 전환을 유도하되, 부분적으로 2종으로 보장</li> <li>- 신규 근로능력 수급자는 추가선정 안함</li> <li>- 중장기적으로 건강보험과 통합운영</li> </ul>
부양의무자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자</li> <li>○ 부양능력 기준: A(수급권자) + B(부양의무자가구)의 소득이 최저생계비의 130%/185%(노인,장애인가구인 경우)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여 부양의무자기준에 준하여 완화</li> <li>- 장기적으로는 부양의무자 기준 적용 안하되, 향후 건강보험 피부양제도 확대에 따른 조정 검토</li> </ul>
급여액	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의료급여 1종,2종(1차기관 기준)</li> <li>- 1종: 외래 1,000원, 입원 무료</li> <li>장기입원시 장기입원공제기준에 따라 생계급여를 공제</li> <li>- 2종: 외래 1,000원, 입원 10%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본인부담 외래 1,500원, 입원 및 약 5%</li> <li>○ 입원 중인 환자에게도 생계급여 지원</li> <li>- 한시적 운영되는 2종은 현행과 동일하되, 약에 대한 정율적 본인부담 10%</li> </ul>

### □ 의료급여의 대상 및 급여

#### ○ 급여기준

- 건강보험과의 관계를 고려한 제도 설계: 중장기적으로 건강보험의 급여율이 선진국 수준(약 80%)으로 근접하면 의료급여는 건강보험에 통합될 것으로 간주하여 제도 설계하되 단기적으로는 일할 수 없는 빈곤계층 중심으로 대상을 조정하고 재난적 의료비 부담 가구에 대한 안전망을 보완

※ 전체 건강보장 체계 내에서 의료급여 제도의 역할 정립을 위해 장기적으로 건강보험과의 제도 통합 추진 여부에 관한 논의 필요, 현재 환자나 의료기관의 관점에서 의료급여와 건강보험은 사실상 동일한 구조로 운영되는 제도이며 그 동안 의료급여 정책도 일부 과다이용 관리 외에는 의료급여와 건강보험의 제도적 차별성을 줄이는 방향으로 추진해 왔기에 의료급여 개편 과정에서 건강보험과의 제도적 차이를 확대할 경우, 향후 제도통합 여부 등 장기적 정책방향을 고려한 제도설계 필요

- 의료 사각지대 해소: 건강보험의 체납세대를 포괄하여 저소득 취약계층의 의료접근성 향상

○ 수급자격

- 생계급여 기준선 이하 근로무능력자
  - 생계급여 수급자는 최저수준의 생계를 유지하는 정도의 소득(생계급여액 포함)만 갖기 때문에 의료위험으로부터 발생하는 비용에 대해 국가가 보장하되 근로유인을 강화하기 위해 근로능력이 없는 계층만 분류
  - 단, 재산 및 부양의무자 기준: 생계급여 기준 준용
- 한시적 2종 수급 자격유지자
  - 빈곤 탈피 유도를 위해 생계급여 수급자 중 근로능력이 있는 자와 예측하지 못한 의료위험이 발생했을 경우 최저생계이하로 전락할 가능성이 있는 계층으로 생계급여 수급자 기준에서 탈락한 현행 수급자
  - 제도의 Soft landing 및 근로유인을 위하여 기존의 수급자(생계급여 기준선 이하에 의해 1종에서 제외된 사람 및 기존의 2종 수급자)를 분류하여 보장하되 중장기적으로 신규 수급자를 책정하지 않음.

○ 급여의 범위

- 장기적으로 건강보험과의 통합을 고려하여 건강보험의 급여 범위와 동일하게 운용하되 본인부담금, 본인부담보상금, 본인부담상한제를 통하여 차등화
  - ‘국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙’의 해당규정을 준용하여 부상, 질병, 출산시 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호 등 포괄 급여

○ 본인부담금

- 현행 1종 수급자의 본인부담체계를 준용하되 제도의 효율적 운용을 위해 입원과 약에 대해 본인부담 신설
  - 외래: 1차의료기관 방문당 1,000원, 2차 1,500원, 3차 2,000원, 약국 정을 5%, CT·MRI·PET 급여비용의 5%(단 현행처럼 건강생활 유지비 지원)
  - 입원: 5%(단 입원환자에게도 생계급여 지원)

※ 한시적 2종 수급 자격유지자: 현행 2종 수급자의 본인부담 체계를 준용하되 약에 대해 정을 본인부담 10%

- 1차 의료기관 방문당 1,000원, 2차·3차·입원·CT·MRI·PET 급여비용의 10%, 약국 10%

○ 본인부담 보상금 및 본인부담 상한제

- 근로무능력자 현행 1종 수급권자에 적용되고 있는 방법 준용
  - 본인부담금이 월 2만원을 초과하는 경우 초과금액의 50%를, 10만원을 초과하는 경우에는 초과금액의 전액을 보상

※ 한시적 2종 수급 자격유지자: 현행 2종 수급자의 본인부담 보상금 및 본인부담 상한제 준용

### 3) 의료급여 개편에 따른 과제

□ 건강보험대상자 지원

○ 의료비과부담(Medically Needy Group)인 건강보험가입자

- 과도한 본인부담 의료비가 발생했을 때 사후적으로 신청에 의해 지원
  - 현재 건강보험의 본인부담상한제(6개월 기준 본인부담의료비가 200만원을 초과하게 되면 전액 보상)적용에 의해 한 달 평균 최대 약 33만원을 본인이 부담하므로 최저생계비 수준에 33만원을 더하면 최저생계비(현행) 기준 약 127%에 해당하고 이는 전 국민 중 하위 약 18%에 해당함.
- 건강보험 본인부담 상한제 적용 후 본인부담분에 일정부분 공제 즉, 매 6개월 60만원까지는 본인이 부담하고 초과하는 경우에는 최저생계비 이상 소득을 공제한 후 차액은 의료급여(또는 검토 중인 의료안전망기금)에서 지원되어야 함. 이는 빈곤예방 강화측면에서 필요
  - 단, 가구별 실소득을 사정하는 데 한계가 있기 때문에 60만원 이상 초과액을 전액 보상하거나 대상자를 소득수준에 따라 차등보상도 가능함. 즉, 일정소득 기준선에 따라 각각 60만원과 90만원 이상 전액을 보상

□ 타법지원에 의한 현행 의료급여수급자 지원방안

- 현행 타법 지원에 의한 기타수급자(인간문화재, 이재민, 국가유공자, 북한이탈 주민 등)
  - 저소득층의 의료욕구에 대한 지원이라는 욕구별급여의 취지에 맞지 않으므로 건강보험적용대상자로 전환하되 보험료 지원형태로 개편함.
- 관련 타 부처와의 조율 추진하되, 한시적으로 현행 급여 기준 유지

### 1) 교육급여 개편의 필요성

- 교육 급여 기준 및 지원 범위 확대를 통해서 빈곤의 대물림 차단
  - 차상위계층과 교육복지수요잠재층 등 교육비 지출과 관련해서 중산층에 비하여 상대적으로 광범위한 사각지대가 존재하고 있음
    - 현행제도는 수급권자를 중심으로 대학생 장학금 등을 포함하여 방과후학교바우처 등 교육과 관련된 모든 공적 부조의 기준으로 제시되어 특정 요건을 충족할 경우 수시로 추가 지급되고 있음.
    - 2010년 교육급여는 기초생활급여 지원액의 약 4.7%로
      - 고등학생: 입학금, 수업료, 교과서대(112.3천원/인), 학용품비(46.6천원/인)
      - 중학생: 부교재비(34천원/인), 학용품비(46.6천원/인)
  - 또한 2011년 현재 교육과학기술부와 한국장학재단은 저소득층을 위한 장학금지원과 든든학자금이라는 학자금대출 제도를 운영하고 있음
- 교육급여 지원의 형평성 제고
  - 우리사회의 교육 욕구에 대응한 급여의 규모와 지급대상 확대 필요
    - 교육급여 내용 중에서 사교육비에 해당되는 방과후학교 자유수강권 등(교육과학기술부와 여성가족부, 지방자치단체, 지역교육청 등에서 월 3만원 + α)으로 제공되는 데 그 지원 대상은 최저생계비 130% 이하 가구이며, 특히 저소득층 학비지원사업(교육과학기술부) 등은 수급자를 포함하여, 교육욕구결핍을 고려하여 교육복지 수요 잠재층까지 확대 실시 필요
- 교육지원 일원화를 통한 교육복지정책의 효율성 및 효과성 확보
  - 학교(학비 지원, 방과후학교 사업)를 중심으로 지역사회 자원의 연계·통합함으로써 저소득층 자녀에게 제반 교육서비스를 통합 지원 필요
    - 향후 보편적 복지 차원(아동수당 도입 등)과 교육복지 정책 차원에서 교육급여의 구조 전환 필요
      - 의무교육제도의 진화, 무상급식 확대, 교육복지정책 확대 등 교육과학기술부의 정책 변화와 연계하여 방과후학교 바우처, 학습준비물 지원 등 현행 교육급여

관련 지원체제에 대한 변화에 대응하는 지원 구조 형성 요구

- 방과후교육 활동 지원 사업: 교육과학기술부(방과후학교바우처), 보건복지부(지역아동센터, 드림스타트사업), 여성가족부(청소년아카데미, 청소년공부방 등) 등으로 중복 추진되고 있음.
- 교육과학기술부에 최근 「교육복지국」(교육복지과, 학생건강안전과, 학교문화과, 특수교육과)이 신설됨에 따라 교육급여와 관련된 사업 확대 및 예산의 조정의 가능성 높아짐.

□ 현행 교육급여의 문제점은,

- 대상자 선정이 생계급여와 연동되어 일반저소득층 지원에 한계가 있음.
  - 국민기초생활보장제도의 교육급여제도는 대상자 선정과 연동되어 수급자 자녀에 한하여 교육급여가 지급되고 있는 실정이라, 생계급여를 중심으로 하는 수급자 선정기준에 적합하지 않을 경우에는 교육급여를 받을 수 없어 일반저소득층의 교육지원에 많은 한계점
- 교육급여의 수준이 현실과 괴리
  - 저소득층 자녀에 대해 급식비나 교육비 지급 등 소극적인 정책 확대를 추진한 결과, 저소득 가정에서 필요한 가정 내 교육기능의 개선이나 교육의 질적 측면에서 저소득층 학생의 교육격차 해소 등에는 많은 노력을 기울이지 못하고 있음.
- 부처별로 산재되어 있는 교육지원의 문제
  - 교육과학기술부, 보건복지부, 여성가족부 등으로 교육지원이 부처별로 산재되어 중복으로 추진되고 있음.

## 2) 교육급여 개편방안

### (1) 교육급여 개편 방향 및 원칙

- 부처별 산재된 교육지원 통합으로 전생애적 교육복지(Learn-fare) 지원체계 구축 기반 마련
- 교육과학기술부와 여성가족부 등의 교육급여 관련 예산 및 사업의 종합 연계
  - 제도 개편에서 교육급여의 수급자격을 확대하는 것이 생계급여 지원 이하의 빈곤층에게 피해가 가지 않는 낙인예방

- 바우처방식(학원 선택 등)보다는 함께 교육프로그램(학교 방과후강좌)에 참여하는 방식으로 추진
- 학생의 교통비, 안경, 방학중급식비, 교복비, 수학여행비 등 틈새 부분을 교육급여 부분에 포함함으로써 급여의 현실화
- 잠재적 빈곤층 보호를 위해 수급자격 기준선 상향

## (2) 교육급여 개편방안

〈표 11〉 교육급여 개편방안

구분	현행	개편안
선정기준	○ 초중고생 자녀가 있는 수급가구	○ 생계급여 200%에서 점차 확대
부양의무자	○ 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자 ○ 부양능력 기준: A(수급권자) + B(부양의무자가구)의 소득이 최저생계비의 130%/185%(노인,장애인가구 경우)	○ 없음
급여액	○ 입학금 및 수업료 전액(고등) ○ 부교재비 포함 교과서대(고등) - 1인당 119.2천원(연 1회) ○ 부교재비(초중등) - 1인당 36.0천원(연 1회) ○ 학용품비(중고등) - 1인당 49.5천원(24.75천원×2학기)	○ 입학금, 수업료 전액, 교재비(고등) 기존교육비(부교재비, 학용품비)를 교육 준비비로 명칭 개정과 급여에 포함 ○ 급식비 점차 소멸 - 방과후학교자유수강권과 통합, 교복지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등 포함 - 중장기적으로 전반적 교육복지 지원으로 개념확장, 각부처사업과 연계·지원

### □ 교육급여의 대상 및 급여

#### ○ 수급자격

- 학생인 자녀가 있는 가구 중에서 아래 기준을 충족해야 함.
- 소득기준 : 생계급여기준의 200%
- 재산기준: 생계급여 재산기준액의 120% 이하 가구
- 부양의무자 기준: 적용안함.

#### ○ 급여액

- 교육특성을 고려한 기본적 요소별 비용을 반영하여 개편
- 현금 지급 내용
  - 기존 교육비를 가칭 교육지원비(교육준비비) 명칭 개칭하고 교육급여의 범위 한정

※ 급식비(기존 최저생계비 내): 현재 차상위계층까지 지자체나 교육청에서 예산 반영하는 곳이 많으며 점차 의무교육화 될 것으로 예측되므로 소멸,

- 방과후학교자유수강권 등을 교육급여로 통합하고, 추가적으로 교복 지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등을 포함.

— 현물 제공

- 교육복지우선지원사업, 방과후학교지원비 등을 효과적으로 활용하여 추가 비용 없이 현재 방과 후 학교 프로그램 참여를 활성화할 수 있기 때문에 대상을 더 넓혀 갈 여지 있음.

### 3) 교육급여 개편에 따른 정책과제

□ 관련 부처의 바우처 통합 운영 및 예산 연계를 통한 교육급여 지급구조 개혁

- 교육과학기술부(방과후학교자유수강권)나 여성가족부의 아동청소년 지원 바우처의 통합 운영

— 바우처 방식의 통합하여 새로운 지역사회교육복지 통합서비스로 지원함으로써 더 많은 사각지대 교육복지 대상자에게 혜택 부여함.

□ 전생애적 교육지원이라는 측면에서 청년·성인 생애주기까지 확대하여 교육안전망 시스템 구축

- 아동·청소년의 보편적 교육복지 지원: 교육의 특성상 보편적 복지 차원(아동수당 도입 등)과 연계하여 학교 내에서의 통합적인 교육복지(의무급식 및 방과후교육 보편적 지원 등)

- 청년층의 교육지원: 대학생의 장학금 지원 방안과 취업 희망 청년들의 직업기술교육 대학(전문대학, 고용노동부의 폴리텍, 직업교육훈련원 등)을 연계하여 진로 명료화

— 향후 공적 평생교육 프로그램에 연계되는 교육급여 구상이 필요

- 이는 직업훈련이나 고용보험으로 해결될 것으로 예상하지만 실체는 많은 제약이 있어 이에 대한 전략적 접근이 요망됨.

- 성인의 고용 확대를 위한 생애능력 개발을 담당하는 평생교육·직업교육 기관 및 지원 구조를 만들어서 교육급여를 통합적인 교육안전망 구조로 논의해야 할 것으로 사료됨.

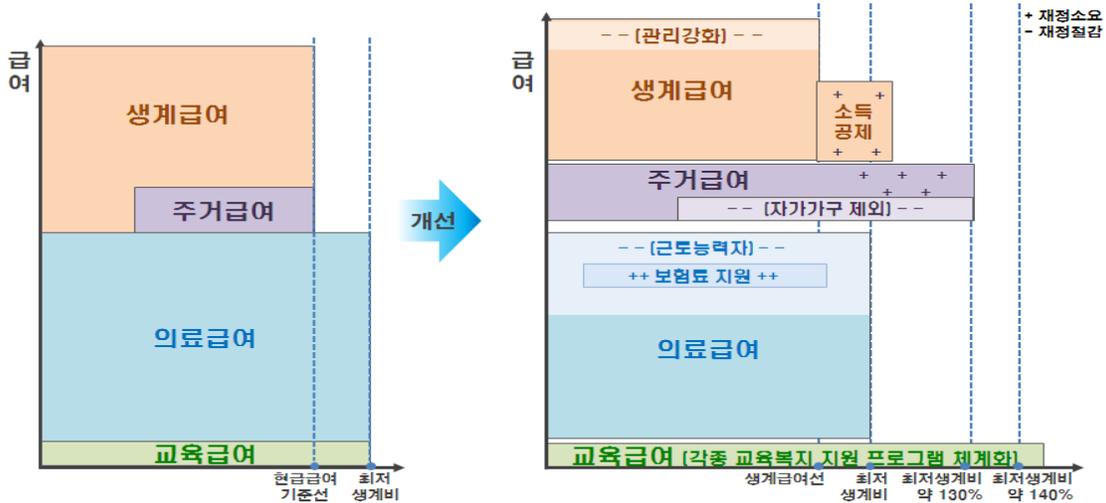
□ 대학 장학금 사업의 구조와 개선

- 한국장학재단에서 다양한 선정 기준을 가지고 있으나 이미 대학 입학에서 선발된 교육급여 지급 대상자에게 최우선권을 부여함으로써 입학 후에 정상적인 학업이 가능하도록 조건을 정비할 필요 있음.
  - 대학 장학금 사업 대상을 생계급여 기준선으로 명시화
    - 장학금 학비 실비 지급이나 학비와 생활비의 연계, 대출 이자의 메리트, 대출 상환시의 조건 등 실제적인 도움을 줄 수 있도록 개선되어야 함.
    - 든든장학금의 경우, 장기 대출의 이자율을 <무이자>로 하여 위의 교육급여 대상 이상(소득 하위 7분위)으로 유지하면서 상환 부담을 최소화하여 장학금으로서의 의미를 확보해야 함.
  - 교육급여 대상 대학생들은 대출 상환과 취업과의 연계를 통한 이자 및 원금 탕감 제도 등을 통하여 희망을 가지고 사회 진출할 수 있도록 지원함.

## 6. 급여체계 개편에 따른 소요재정

### 1) 급여체계 개편에 따른 급여별 선정과 급여의 변동

[그림 2] 급여체계 개편에 따른 재정영향



<표 12> 생계급여 선정기준 및 급여액

구분	현행		개편안							
	선정기준	소득 인정액 기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	소득	1인가구	384,292			
2인가구			942,197	2인가구		654,335				
3인가구			1,218,873	3인가구		846,481				
4인가구			1,495,550	4인가구		1,038,626				
급여액		○현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 80% - 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액	1인가구	365,393	재산 *2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값	서울	대도시	중소도시	농어촌	
			2인가구	622,156		1인가구	75,026,580	66,094,580	46,094,580	41,094,580
			3인가구	804,853		2인가구	83,525,453	74,593,453	54,593,453	49,593,453
			4인가구	987,549		3인가구	91,432,743	80,640,743	60,640,743	55,640,743
				4인가구	103,009,034	86,688,034	66,688,034	61,688,034		
				1인가구	384,292					
				2인가구	654,335					
				3인가구	846,481					
				4인가구	1,038,626					
				○생계급여액 = 조정된 생계급여최대액 - 가구의 소득평가액 - 보충급여 방식유지 ○근로능력자에게는 제한적 보충급여 (조정된 생계급여최대액과 일정한 기준소득과의 차액)을 지급						

〈표 13〉 주거급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현행		개편안							
선정기준	소득 인정액 기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	1단계	소득	1인	1,053,282			
						2인	1,323,325			
						3인	1,654,846			
						4인	1,967,781			
		2인가구	942,197	2단계	소득	1인	1,578,062			
						2인	1,848,105			
						3인	2,377,621			
						4인	2,738,451			
		3인가구	1,218,873	3단계	소득		1급지	2급지	3급지	4급지
						1인	2,377,887	1,936,192	1,578,062	1,339,307
						2인	2,647,930	2,206,235	1,848,105	1,609,350
						3인	3,403,486	2,836,961	2,377,621	2,071,391
	4인가구	1,495,550	재산	2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값		1급지	2급지	3급지	4급지	
					1~2인가구	109,242,000	80,406,000	36,810,720	26,169,840	
					3인가구	132,000,750	97,157,250	44,479,620	31,621,890	
					4~5인가구	151,725,000	111,675,000	51,126,000	36,347,000	
	6인이상	169,932,000	125,076,000	57,261,120	40,708,640					
급여액	1인가구	87,656	1단계	1~2인가구	133,798					
				3인가구	161,673					
				4~5인가구	185,831					
	2인가구	149,252	2단계	6인이상	208,131					
				1~2인가구	238,754					
				3인가구	306,228					
				4~5인가구	339,965					
	3인가구	193,079	3단계	6인이상	374,999					
					1급지	2급지	3급지	4급지		
				1~2인가구	398,719	310,380	238,754	191,003		
				3인가구	511,401	398,096	306,228	244,982		
				4~5인가구	567,742	441,955	339,965	271,972		
4인가구	236,908		6인이상	626,248	487,499	374,999	299,999			
○현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 20%		○주거급여 최대액(최저기준임대료)에서 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%를 차감한 잔액								
- 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액										

주: 개편안은 임차가구만 대상

〈표 14〉 의료급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현 행			개편안	
선정기준	소득인정액 기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	소득	생계급여와 동일
		2인가구	942,197		
		3인가구	1,218,873	재산	
		4인가구	1,495,550		
급여액	○의료급여 1종,2종(근로능력 유무) - 1종: 외래 1000원, 입원 무료 입원시 생계급여는 지원하지 않음 - 2종: 외래 1500원, 입원 10%			○본인부담 외래 1,500원, 입원 및 약 5% ○입원 중인 환자에게도 생계급여 지원 - 한시적 운영되는 2종은 현행과 동일하되, 약에 대한 정율적 본인부담 10%	

- 주: 1) 1종은 개편된 생계급여 기준을 만족하면서 근로능력이 없는 가구  
 2) 2종은 기존 의료급여 수급자 중 욕구별 급여 개편시 1종 대상이 아닌 가구

〈표 15〉 교육급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현 행			개편안					
선정기준	소득 인정액 기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	소득	1인가구	768,584			
					2인가구	1,308,670			
					3인가구	1,692,962			
					4인가구	2,077,252			
		3인가구	1,218,873	재산 *2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값		서울	대도시	중소도시	농어촌
					1인가구	90,031,896	79,313,496	55,313,496	49,313,496
					2인가구	100,230,544	89,512,144	65,512,144	59,512,144
					3인가구	109,719,292	96,768,892	72,768,892	66,768,892
4인가구	1,495,550	4인가구	123,610,841	104,025,641	80,025,641	74,025,641			
급여액	○수업료, 부교재비등 지원			○입학금, 수업료 전액, 교재비(고등) 기존교육비(부교재비, 학용품비)를 교육 준비비로 명칭 개정과 급여에 포함 ○급식비 점차 소멸 - 방과후학교자유수강권과 통합, 교복지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등 포함 - 중장기적으로 전반적 교육복지 지원으로 개념확장, 각부처사업과 연계 지원					

주: 초중고생 자녀가 있는 가구만 해당

## 2) 급여체계 개편에 따른 재정소요

〈표 16〉 급여체계 개편에 따른 재정 추계

구분	현행 (2012년 예산기준)	급여체계 개편시	증감	비고
생계급여	2조 3,600억원	1조 9,092억 원	-4,508억 원	예산은 19.10% 감소, 대상은 현행대비 25.51% 감소
주거급여	5,200억원	8,825억 원	+3,625억 원	예산은 69.73% 증가, 대상은 현행대비 3.06% 감소
교육급여	1,400억원	2,714억원	+1,314억원	예산은 현행대비 93.88% 증가, 대상자는 93.88% 증가
계	약 3조 200억원	3조 631억 원	+431억 원	개편된 급여체계의 총 예산은 약 1.43% 증가, 총 대상은 21.77% 증가

- 주: 1) 2010년 복지욕구 실태조사 원자료를 바탕으로 현제도에서의 소요예산 및 대상, 개편안의 소요예산 및 대상을 추산하여 현행대비 개편안의 비율을 구한 뒤, 2012년 행정자료 기준 예산수치를 기준으로 증감분을 산정함.
- 2) 생계급여의 경우 1단계(안)으로 자산기준은 현재 실질적인 주거용자산을 감안하여 조정된 기초공제액 수준인 자산기준 1(안)을 상한선으로 적용하고, 소득평가액은 주거급여에 포함된 임대료를 제외한 주거유지관리비용을 포함하여 산정한 소득기준1(안)을 적용함.
- 3) 주거급여는 가구규모별 주거욕구를 반영한 1단계(안)을 기준으로 산정함. 이때, 현행 영구임대주택거주 수급자(11.4%)는 임대료 편익을 감안할 경우 추정예산의 약50%가 더 감소할 수 있음.
- 4) 생계급여와 주거급여 예산의 증감분은 현제도의 생계급여예산(최저생계비 기준 빈곤갭의 66.45%)대비 개편된 생계급여의 예산비율과 현제도의 주거급여예산(최저생계비 기준 빈곤갭의 17.25%)대비 개편된 주거급여의 예산비율로 산정함.
- 5) 의료급여는 전체 건강보장 체계 내에서 건강보험과의 관계를 고려하여 별도의 장기적 검토가 필요한 사항으로, 현금급여 중심으로 재정소요를 추계하였음.

자료: 2010년 복지욕구실태조사 원자료, 보사연 내부자료; 2012년 기초생활보장제도 급여별 예산, 보건복지부 내부자료.

## 7. 저소득층 빈곤전략 예방을 위한 사회보험료 지원 확대

- 급여체계 개편을 통해 수급에서 제외되거나 탈수급한 대상에 대해서는 건강보험, 국민연금, 고용보험 가입을 지원 필요
  - 근로자의 사회보험 가입 유인을 제공함으로써 의도적인 기여 기피를 억제
  - 비공식고용을 줄이는 조치는 승수효과를 가져, 재정을 개선하고 관리능력을 개선하여 비공식고용을 추가로 줄일 수 있음(OECD, 2004).
  - 미래 위험을 사전에 대응하며, 사회적 위험에 대한 사회적 보호를 받을 수 있는 ‘중간 일자리’의 창출 효과
  - 적극적 노동시장정책에 대한 접근 기회를 확대하며, 상호의무(mutual obligation)에 기반한 활성화 정책이 강화될 수 있는 계기
- 사회보험료 지원대상은 최저임금 이상인면서 최저임금의 1.3배 미만의 임금을 받는 근로자
  - 사회보험 가입 유인 제공과 재정 부담의 균형을 고려하여 지원 대상은 최대 854.6천명으로 추정

〈표 17〉 최저임금 대비 임금수준별 1인당 월평균 임금 및 지원액

(단위: 만원)

최저임금 대비	대상 규모	평균 임금	1인당 평균 지원액			
			점감형 1	계단형 1	점감형 2	계단형 2
1.0-1.1	312.2	80.1	6.7	8.0	10.7	12.7
1.1~1.2	398.4	99.7	4.1	7.0	6.6	8.8
1.2~1.3	144.0	109.5	0.8	5.8	1.3	5.8

주: 시간당 임금 대신, 2010년 8월 209시간 기준 최저임금액 86만원~최저임금의 1.3배인 112만원 이하를 대상으로 함.  
 자료: 2010년 8월 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」(통계청)를 이용하여 추정

- 이러한 사회보험료 지원과 함께 고용지원서비스 및 사회서비스의 보완적인 지원이 결합으로 효과성 제고
  - 근로소득을 정확하게 파악할 수 있는 관리능력 강화, 즉, 서면 근로계약을 의무화하고, 피보험자격의 근로자 신고제도를 활성화
  - 그리고 사회보험료 지원조치 시행 이전에 가입신고를 기피한 사업주에게는 체납 보험료 및 과태료를 한시적으로 경감하는 특별조치를 병행

- 일시적이고 임시적인 개입을 통한 예방적 빈곤대책으로 긴급지원제도의 적극적 역할을 강화 필요
  - 제도 도입 취지를 살리지 못하는 수동적 대응형태
  - 의지할만한 최후의 사회안전망이 아닌 기초생활보장제도의 아류에 불과
  - 긴급지원 자원배분의 불균형성 및 왜곡
    - 긴급복지지원 예산의 대다수가 의료지원으로 쓰이고 있는 편향성 노정
- 긴급복지제도의 개편은 제 1, 2 사회안전망의 확충을 전제로 하되, 그 전까지라도 위기상황 발생에 따른 생활곤란에 기존 사회안전망이 충분히 대응하지 못할 때 일시적으로 정부가 지원함으로써 생활 및 재기예의 의지를 북돋울 수 있는 제도적 장치 마련
  - 긴급지원에 대한 잠재적 수요층 적극 발굴·대응 시스템 구축
    - 발굴시스템 혁신
      - 현장밀착도가 높은 조직 및 개인을 새롭게 정책 파트너로 발굴 지원
      - 발굴 신고에 따른 수고와 노력을 격려하고 발굴자로서의 역할을 지속적으로 수행하도록 독려할 수 있는 기반 마련
    - 운영시스템 혁신
      - 129 콜센터를 통한 긴급지원 사례에 대한 홍보 및 보건복지부 차원에서의 적극적인 PR정책 수립·추진
      - 긴급지원제도가 타 사회안전망과 연결된다는 점에서 그리고 지역주민에 대한 적극적인 관심 차원에서 제도에 대한 숙지가 요망되므로 지속적인 교육 필요
  - 욕구별 탄력적 대응의 보장성 강화 및 체계화
    - 전반적인 자산기준 유연화
      - 기준소득 계산시 위기사유 발생으로 인해 가족으로부터 분리되는 경우에는 긴급지원 신청자의 소득만으로 계상하는 융통성 필요
    - 주거지원 등 실제 소요되는 비용을 충분히 보전해 줌으로써 위기상황에 처했을 때 확실하게 위기상황으로부터 탈출할 수 있는 기반 조성 필요
    - 위기상황 자체에 대한 공적 대응의 필요성에 초점을 맞추도록 위기사유 해석에의 융통적 구조 마련

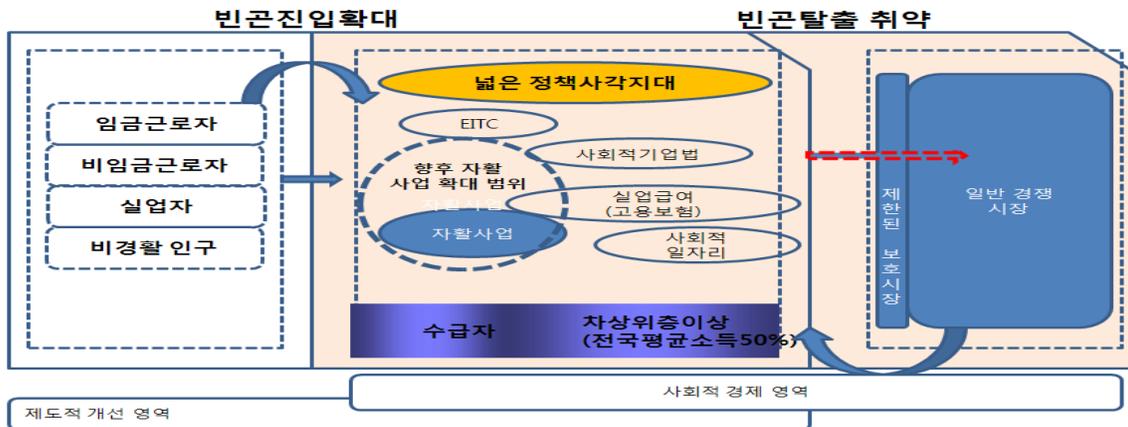
- 기초생활보장제도와의 지원종류 조정
  - 필요한 경우 지원의 종류를 확대하고 노숙 등 보다 악화되는 위기환경으로 접어드는 경로를 차단하는 선제적 위기대응 시스템 추가
  - 의료지원 결정여부가 행정기관에 있음을 명확히 하고 행정기관에서도 전문가의 자문을 거치도록 하여 예산집행여부에 대한 통제권 확보
- 사후관리서비스 효율적 체계운영
  - 사후관리 법적근거 마련
    - 긴급복지지원법을 개정하여 사후관리할 수 있는 기간을 정하고 그 기간 내에서는 행정기관에 대해 정보제공에의 협조를 의무화하고 이에 대해 지원수혜 전액의 서명 수령할 수 있는 시스템 마련·운영
- 위기사유별, 지원종류별 적정선 판단의 소득과 재산기준을 상이하게 적용하고 요건을 완화하고 다층화
  - 소득기준은 현행 최저생계비100% → 120%~150% 향상 조정
    - 의료지원, 주거지원등 최저생계비의 최대 150% 수준
  - 재산기준은 현재 기준을 유지하되 위기사유 및 지원종류에따라 예외적인 적용이 가능하도록 함.

## V. 강화된 자립지원체계의 구축

### 1. 강화된 자립지원체계의 개편방향

- 그동안의 사회경제적 여건변화에 따른 공공부조와 사회보험 등으로 보호되지 않는 근로 빈곤층의 증가와 사각지대 해소에 한계가 있는 것으로 평가됨.
  - 경기둔화에 따른 고용흡수력 감소, 비정규 고용 확대 및 고착화에 따른 고용불안정 증대, 영세자영업자 파산 등으로 인한 새로운 실직빈곤층 증가
  - 적극적 노동·복지 정책을 통해 근로빈곤층이 노동시장에서 지속적으로 일자리를 유지함으로써 복지수급권대로 진입하지 않도록 빈곤예방 정책이 작동이 안되는 상황임
- 빈곤층의 최저생활보장과 자립기반조성을 위한 국민기초생활보장제도는 도입이후 그동안 빈곤완화에 큰 기여를 하여 왔다는 평가를 받아 왔으나, 자립지원의 성과는 미흡하여 보다 효과적·효율적으로 변화된 현실에 대응하기 위한 방안이 요구
- 탈빈곤 역할의 자활사업도 제한적 기능에 머물러 있음.
  - 참여대상자의 제한된 범위와 단절적·획일적인 프로그램 운영 등으로 성과가 저조함.
    - － 조건부과 제외·유예자와 일을 하기를 원하는 노인·장애인 등 정책대상자에 대한 지원이 체계적이지 못함.
    - － 5대 표준화사업(간병·청소·집수리·음식물재활용·폐자원재활용) 중심으로 운영됨에 따라 참여자의 다양한 사업의 참여욕구를 반영하고 있지 못함.
  - 일할수록 급여가 줄어드는 구조와 근로역량을 높이기 위한 근로강도 및 노동집중 향상에 대한 인센티브 부재로 근로의지가 지속적으로 약화되는 결과를 초래함.
    - － 맞춤형 탈빈곤 복지-고용 연계 서비스를 위한 민-관 전달체계간 유기적 연계가 부족함.

[그림 3] 사회안전망 정책추진의 한계



- 복지정책의 지속가능성 및 빈곤정책의 효과성에 대한 발전방안의 모색이 필요함.
  - 사회적 지속가능성을 위한 근로연령세대에 투자로의 정책패러다임 전환 요구
  - 기존 탈수급 강조에서 빈곤 전략 및 장기화 예방 강화로 사회적 비용 절감
- 정책방향의 모색은 현 기초생활보장제도의 문제가 자립지원을 강화하는 데 장애가 무엇인가에서 출발하더라도, 중장기적으로 개편되어야 하는 방향따라 단기적인 개선방안을 마련해야 할 것임.
  - 즉, 정책 효과성을 제고하기 위해서는 현재 추진하고 있는 관련 정책들 및 제도들 중심이 아닌 시장의 변화와 다른 관련 정책들의 확대 및 축소를 고려하여야 함.
- 빈곤층의 자립 촉진을 위해서는 국가는 최저생계 보장과 자립지원의 책임을 지고 대상자는 자립을 위해 최선의 노력을 다할 의무가 있다는 상호 의무의 원칙에 확고히 기초하여 정책방안이 마련되어야 할 것임.
  - 복지와 고용, 교육의 통합적 접근을 위한 추진전략을 세우고, 근로능력자의 ‘취업’을 통한 자립을 촉진하고, 이를 효과적으로 수행하기 위한 급여체계, 전달체계 및 프로그램 개편을 마련함. 이와 함께 근로빈곤층의 취업을 통한 자립을 가로막는 제반 장애요인을 극복하기 위해 각종 사회서비스 연계방안을 검토함.
- 빈곤층의 근로와 탈빈곤에 대한 금전적 유인을 강화
  - 빈곤층이 근로를 할 때의 지원을 늘려 탈빈곤 시에도 생활안정과 자립이 가능하도록 하는 것
- 근로능력자에 대한 근로의무부과제도의 효율적 관리 및 집행
  - 모든 근로능력자를 포괄하는 방향으로 서비스지원별 의무참여 대상을 차별화하고,

이들 대상자에 대한 개인별, 가구별 관리를 강화하는 것.

- 중앙정부는 지자체에 대한 예산과 인력 지원을 늘리고, 지자체에 대한 보상을 차등화
- 지자체의 대상 선정과 관리체계를 근로능력 유무에 따라 이원화. 근로능력자는 시군구 중심의 관리체계, 근로취약력자는 읍면동 중심의 관리체계로 전문화함.

□ 자립지원서비스를 재구조화

- 자립지원서비스의 패러다임을 일반노동시장으로의 취업지원 서비스 중심으로 재편하는 것
  - 지자체의 총괄 책임 하에서 고용안정센터의 취업지원서비스 제공 역할(저소득층 취업패키지 사업)을 강화하고, 광역과 기초 지자체 범위에서 취업지원사업(성과관리 자립지원사업) 체계를 구축
  - 지역자활센터의 자립지원기능 중 사회서비스형과 근로유지형 자활근로사업은 근로능력이 취약한 자를 위한 의무적 근로프로그램으로 재편하고, 시장진입형 프로그램은 경과적 일자리 제공 등 사회재정적 사업을 확대하는 것으로 재편

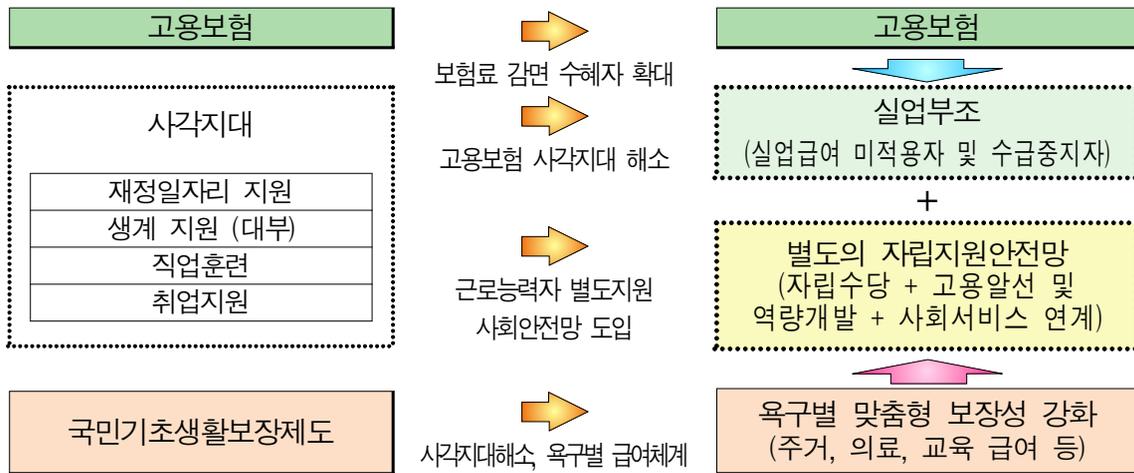
〈표 18〉 자립지원 대상자 특성별 정책방향

자립지원제도 대상 세분화			다양한 정책수단의 통합적 지원		정책목표 차별화
근로빈곤	비취업/불안정취업	근로취약	근로비희망	육구별급여	빈곤예방
			근로희망	근로소득공제/보호된 고용	
		근로능력	청년	근로소득공제/ 근로장려세제/ 취업지원서비스	취업연계, 빈곤예방
			중장년여성		
	중장년남성				
	중고령자				
	안정취업		청년	근로장려세제	취업유지지원, 빈곤예방, 중산층 진입
			중장년여성		
중장년남성					
중고령자					

- 근로빈곤 대응을 위해 복지-고용안전망 관점에서 전면적 개편이 필요함.
  - 현재의 자활사업을 해체하여 취업 및 창업지원 프로그램을 보다 유기적으로 연계한 새로운 제도로 구성되어야 함.
- 자립지원시스템의 기본 방향은 취업을 통한 자립 지원 뿐만 아니라 근로빈곤층의 역량개발 및 강화를 위한 평생교육체계 연계, 자산형성 지원, 일상생활 관리와 같은 심리적 지원 서비스, 기타 욕구에 따른 사회서비스 연계와 같은 포괄적 자립지원서비스 구축을 목표로 함.
  - 근로능력자 대상지원제도의 전문화를 위한 제도화 필요
    - 빈곤정책의 균형성 발전
    - 취업과 탈빈곤을 매개하는 정책적 개입
      - 취업상태(정규직, 비정규직, 영세자영업, 미취업, 실업 등)와 취업능력(청년/장년, 인적자원 등)
  - 현물급여(주거, 교육, 의료 등) 및 사회서비스 공급 확대로 각 영역별 안전망 강화
    - 이때 복지급여는 지출특성(필수적/선택적 또는 한시적/영속적)을 감안하여 생계이외의 다양한 복지급여에서 각 욕구결핍에 맞추어 지원하되, 전달체계는 one-stop
  - 이때 Push 전략과 Pull 전략이 강구되어야함.
    - Push 전략(빈곤위험 가능성 낮은 것부터)
      - 다차원 준서비스 급여부터 단계적으로 지원
      - 생계급여 최소 최후, 한시적 주택제공
    - Pull 전략(빈곤위험 가능성 높은 것부터)
      - 소득보장은 인적물적 자원의 자산축적과 소득특성별 재정적 인센티브
      - 가구구성원 특성 감안: 교육(취업강화, 자녀교육부담완화), 주거(노동력재생산), 고용보험과 건강보험 가입

3) 이태진(2012), 서광국(2012)에서 발췌

[그림 4] 자립지원 안전망 구축방향

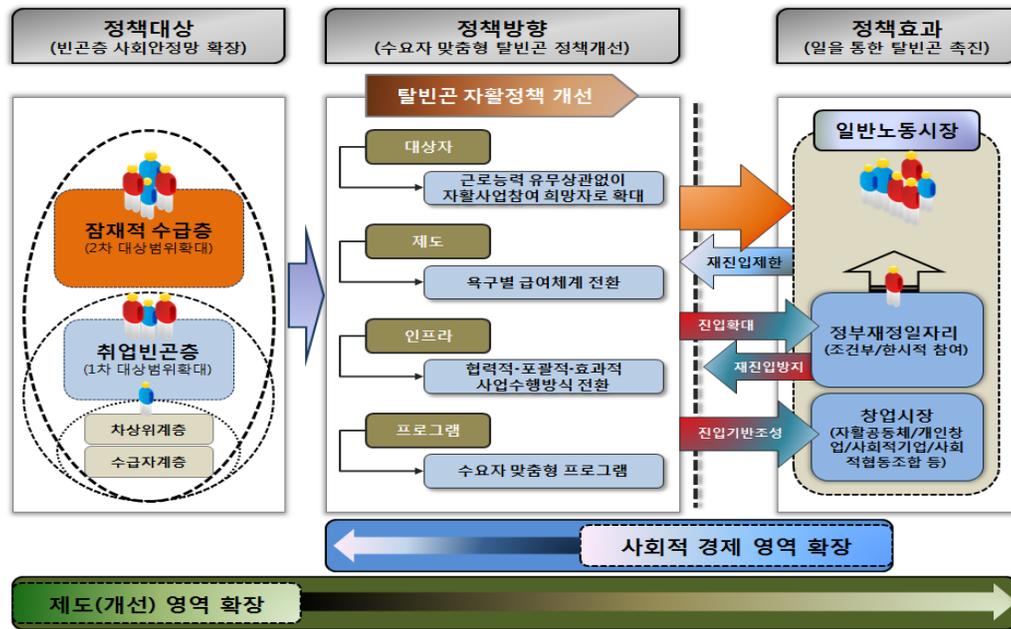


자료: 이병희 외(2010), p.206을 부분적으로 수정·보완하여 재구성

## 1) 자립강화를 위한 안전망 구축방안

- 복지와 고용의 결합이 필요한 잠재적 빈곤층에 대한 일관되고 다양한 수요자 맞춤형 서비스 제공 확대
  - 기존 수급자의 최저생계비 보장의 중점방향에서 자활 대상자의 다양한 자활 지원 욕구체계로 정책방향의 다양성 필요
    - 근로능력에 대한 지역적 편차 및 객관적 판단 미약과 자활 대상자 개인의 근로의 지 및 사업 참여 목적의 다양성 존중
  - ※ 근로미약자 중 일반시장 경쟁체제로 진입 불가능한 경우에 개인 자립의 정책선택지 경로 제공
    - 자활 대상자 관리의 지자체 책임성 강화를 통해 자립능력이 향상된 상태의 적절한 사업 참여 및 서비스 체계 확대
    - 자활경로의 명확한 설정과 대상자의 인식이 필요
  - ※ 대상자 자립경로설정을 위한 단계(자활인큐베이팅)를 진행 하고 있지만 개별화·특성화 미비
  - 경제적 참여가 목적인 대상자와 그렇지 않은 대상자 간에 차별화된 평가와 이들에 대한 지속적 점검을 통한 중장기 효과를 위한 DB마련이 요구됨.
  - 사회경제적 체제에서 복지와 고용의 병합적 사업구조임을 감안, 일정한 최소 성과 기준 및 성과중심(outcome funding)방식의 적절한 사업별 배치

[그림 5] 강화된 자립지원체계의 개편방향



□ 탈수급 및 탈빈곤을 위한 정책대상자의 주체적 역량 강화, 자원정렬을 통한 복합적인 빈곤정책으로서의 자활사업 재구조화

○ 개인의 근로능력 유무보다는 개인 환경(가구여건 등)을 고려한 서비스 설계가 마련되어야 함.

– 근로미약자, 직업경력 부재자 또는 자녀의 인적자본형성과 취업 등으로 해소할 수 있는 가구의 경우에는, 인적자본 형성 프로그램을 지원하고

– 근로능력자, 직업경력이 존재하고 일시적 취·창업 경력단절자, 본인의 자활의지가 높고 구체적인 계획 수립이 가능한 경우에는, 전문적인 개인 및 가구단위 사례관리 및 취·창업 지원 프로그램 지원이 필요함.

– 프로그램별 지원 대상자 및 지원기간(실행기간)차별화

– 인적자원개발을 통한 개인별 적극적 사회참여능력 확대 추진을 위해 다양한 전문 교육 프로그램 시행·연계

• 자활근로와 같은 형태의 프로그램, 직업훈련 및 교육(자격증시험 준비, 검정고시 등 학력증진 프로그램) 등에 따라 지원 차등화

□ 공공 및 민간영역의 사회적 자원의 효과적인 자원배치, 자활경로선택의 자율성 보장, 자활경로별 이동 따른 효과적인 정책개입도 제고

○ 다양한 지역사회복지기관 및 경제관련 단체들간의 연대구조마련

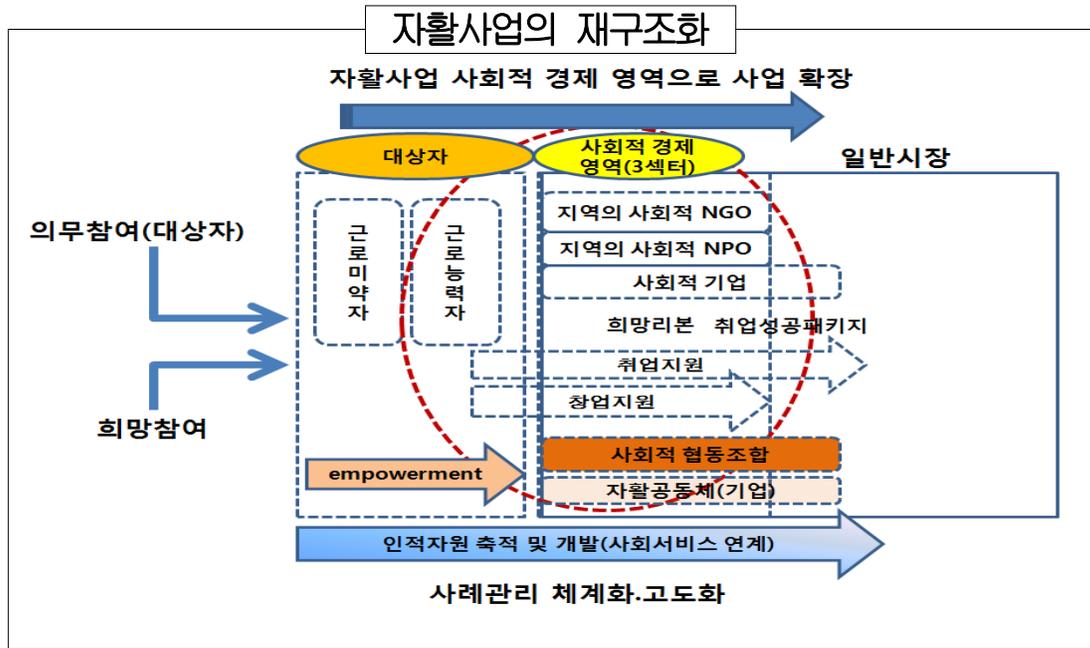
- 자활기관협의체의 참여기관 의무참여 확대 및 운영 활성화
- 지역의 명망가, 지역기업, 지역의 활동가들이 자발적 기여(봉사) 활동 강화
- 정치, 경제, 행정, 복지, NGO(NPO), 학계 등 다양한 사회적경제 영역의 지역리더들이 수행기관의 자활사업운영 및 지원에 적극적으로 참여
- 탈수급 탈빈곤 대상자에 대한 지자체의 자율성 및 책임성 확대
  - 지역중심 자활서비스 제공자 발굴(Out-Reach)↔사업관리(Monitoring)시스템 마련의 재량권 강화
  - 수급자 차상위에 대한 자활사업 수행에 대한 지역 전달체계 주체의 판단권 존중
    - ※ 자활사업 수행기관의 지정·폐지권과 연계한 지자체-수행기관 성과계약제 도입
- 자활서비스의 질에 대한 일정한 기준을 담보하기 위한 구조마련
  - 참여자의 만족도와 수행기관의 전문화를 위한 서비스 제공의 세부 기준과 최소 이행 여부 등 품질 표준화
  - 고용·복지 서비스 전달체계간의 대상자 정보 공유의 유기적인 협력구축
- 자활프로그램 운영기관의 전문성과 결과 지향적 사업관리 유도
  - 사례관리, 취업·창업상담 등 지속적 전문성 보강의 종사자교육시스템 마련
  - 프로그램 현장성 반영 강화, 지역별 유형별과 주력사업별 평가체제로 전환→보조금연동(프로그램별 공모 및 성과계약제 검토)
  - 취약계층의 맞춤형 일자리 정보와 알선을 위한 민·관 협력지원체계 구축
    - 취약계층의 특성에 맞는 프로그램 연계사업을 진행한 지역자활센터를 고용지원사업의 한축으로 연계하여 서비스 사각지대 해소와 전문화 유도
- 근로빈곤층에 대한 안전망 기능을 담당할 수 있는 연대형 경과적 일자리 제공 가능성 확대
- 자활사업의 사회적 경제영역 확대 및 활성화 유도
  - 자활사업 수행기관에 취약계층의 적극적인 방문과 상담 및 일자리 시장 연계 확대를 위한 연대형의 프로그램 운영 필요
    - 사회적기업, 사회적 협동조합 등 향후 취약계층의 고용창출 및 일정한 소득의 안정성을 담보하기 위한 공동협력 사업 추진
  - 취약계층을 위한 사회서비스분야의 일자리 발굴과 사회적 기업가들을 양성하기 위한 자활프로그램의 유연성 확보가능
    - 지역 취약계층의 일자리진입과 더 나은 일자리로의 이동을 위해 지역 빈곤층에게 전문적이고 지속적인 정보 제공 상담 실시

- 자활사업 수행기관들의 경우 미래의 사업방향성과 운영모델에 대하여 사회적 경제의 주체 형성을 위한 사업단 준비단계에서부터 타당성 검토가능
- 자활성공을 위한 프로그램의 단계를 빈곤진입-탈빈곤경과관리-빈곤탈출-빈곤재진입방지로 확장
  - 자활사업 참여자 특성상 일정한 시장의 영역으로 진입하기 위해서는 제3섹터로 진입하거나 일반노동시장진입이 가능토록 설계
- 제한적으로 보호된 노동시장의 구성과 형성을 위한 사전 준비(pilot-test)
  - 근로능력 향상을 통한 일반노동시장 진입이 어려운 대상자 경우 일정한 시장참여와 보장 진입이 반복될 수 있도록 범퍼 기능 수행
  - 시장진입을 최종목표로 하기보다 일정한 제한적 보호된 시장에서 안전망 기능을 통해 빈곤으로 진입 축소 즉, 탈빈곤후 일정한 완충역할

## 2) 자활사업 재구조화 방안

- 자활사업의 재구조화는 빈곤층에 대한 예방적 자립지원의 사회안전망 강화와 자활사업의 사회적 경제적 영역과의 연계성을 강화하는 방향으로 개편되어야 함.
- 자활인큐베이팅(자활초기 경로 배정)의 인적자원 축적 및 향상
  - 대상자에 대한 의무참여의 방식(조건부과)의 다양화를 통한 참여도 강화
    - 참여기간의 다양화 및 명확화를 통한 조건부과 관리 방식의 개선
    - 참여초기시 근로능력과 자활경로의 명확한 결합단계 설정 및 고도화
- 자활수행 인프라의 다양화 및 결합화를 통해 다양한 수당 제공을 통한 빈곤탈출 경로 제공
  - 소득유지 및 더 나은 안정적 일자리로 전환을 위한 사회서비스 연계 및 일자리 창출 확대
  - 생활안정수당(가칭 가족자립수당) 등 참여시 또는 성공시 인센티브와 생계지원방식 결합의 새로운 부조 도입

[그림 6] 자활사업의 재구조화 방안



- 자활사업 수행기관과 지역의 사회적 경제 단체들과 공동사업단 구성 추진
  - 사업적(business)투입과 산출에 지역의 사회적 경제 주체와의 연계성 확보
    - 사업단 구성시 지역의 다양한 사회적 경제 주체들의 참여와 컨소시엄 추진
    - 참여자의 자활경로 하나로 사회적 경제 영역의 활용과 방향성 강화
  - 지역자활센터와 사회적경제 단체와 복합적 연계를 통한 창업연계형 新자활근로 개발 및 추진
    - 자활사업 참여자의 다양한 수요자 요구형 근로학습기회 제공 확대 추진

### 1) 제한적 보충급여방식의 도입

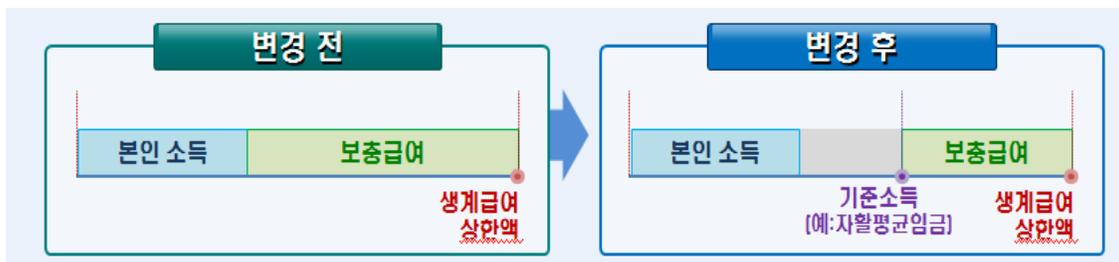
#### (1) 제한적 보충급여 도입 필요성

- 근로능력자의 생계급여는 최저생계보장이 가능한 적정급여를 지급하고 근로유인의 효과성 제고
  - 의료의 경우 의료욕구가 강하지 않은 근로능력 있는 수급자에 대해 현재와 같은 의료급여지원을 지속하는 것, 수급자에 편중된 교육 지원과 주거 지원 등에 대한 재검토 필요
  - 근로능력자에 대한 국민기초생활보장 생계급여의 경우, 최저생계를 지원함과 동시에 급여의 보충성으로 인한 근로에 대한 역유인 예방

#### (2) 제한적 보충급여 개편방안

- 욕구별 급여체계 개편방안에 따라 주거, 의료, 교육급여 등 각종 현물급여의 선정기준은, 생계급여 수급자에 자동으로 연동되는 방식이 아니라 각 급여의 선정기준에 따라 급여별 맞춤형 보장을 받음.
- 모든 근로능력자의 생계급여는 일정한 기준소득 (예: 자활임금 수준 이상)의 근로소득을 얻고 있다고 간주하고 생계급여 상한액과 기준소득의 차액을 지급
  - 기준소득수준에 해당하는 근로소득을 추정 부과하여, 특정 사유가 제시되지 않는 경우 생계급여액이 생계급여 상한액과 기준소득의 범위 내에서 결정

[그림 7] 제한적 보충급여



## 2) 근로소득공제 확대 등 근로인센티브체계 강화

### (1) 근로인센티브 강화의 필요성

- 근로유인이 탈수급 촉진으로 이어지기 위해서는 근로와 자립관련 활동 참가를 강제하는 제도 개선이 동시에 필요
  - 일정 시간 혹은 일정 소득 이상의 근로에 대해서만 금전적 유인을 제공하는 방안이 적절하며, 집행 가능성을 생각할 때 일정 소득 이상의 근로에 대해서 적용하는 것이 현실적임.
- 근로유인체계는 근로유인이 시간제 근무보다는 전일제 근무를 유인하는 방향으로 설계
  - 근로 수급자가 근로소득의 근거자료를 확보하고 제출가능이 전제
    - 이를 위한 제도 개선이 이루어지지 않는 경우, 근로유인을 적용할 수 있는 대상자는 상용직 근로자 위주로 매우 제한되어 큰 효과를 내기 어려움.

### (2) 근로인센티브체계의 개편방안

- 국민기초생활보장제도 급여 외에 탈수급 유인촉진을 위한 근로인센티브 강화
  - 근로장려세제와 국민기초생활보장제도 급여지원은 보완적 관계에 있으므로 근로능력 있는 수급자를 포함한 근로빈곤층에 대해 지원 체계화
    - 기준소득 이상으로 신고한 근로능력자 가구의 경우 근로소득공제, 근로장려세제, 희망키움통장 연계를 통한 근로유인 및 자산형성 지원 등 인센티브 지속적으로 강화
    - 근로장려세제는 급여대상이 되는 소득기준을 인상

〈표 19〉 근로인센티브 강화를 위한 프로그램별 개편방안

근로소득공제	대상	○ 기준소득 이상으로 신고한 근로능력자 가구
	급여 수준	○ 공적 행정자료에 의해 입증되는 근로소득 기준으로 생계급여상한액과 소득액의 차액을 지급 ○ 기준소득 초과분에 대한 정액 10만원 + 정률 30~50% 공제 ○ 노인, 장애인의 근로활동에 대한 소득공제
근로장려세제 (EITC)	대상	○ 생계급여 탈 수급 시점부터 근로장려세제 적용 - 현재 탈수급자의 경우 근로장려세제도 신청시 최근 1년간 3개월이상 기초수급 받은 경우에는 제외

	급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여에서 벗어나는 순간 근로장려금 최대급여액을 받을 수 있도록 소득 기준 확대</li> <li>○ 구간상향 조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 점증구간: 800만원 → 1,000만원(최소한 최저생계비 60%이상)</li> <li>- 평탄구간: 1,200만원 → 1,600만원(최소한 현행 현금급여기준선 이상)</li> <li>- 점감구간: 1,700만원 → 2,100만원(최소한 최저생계비 120%이상)</li> </ul> </li> </ul>
자산형성지원 (희망키움통장)	대상	○ 최저생계비 60% 이상에서 50%이상 취업수급자 및 자활사업 참여자로 단계적 확대
	내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여 탈 수급을 전제로, 고용-복지-주거 연계형 선택적 지원제도(희망키움통장)로 개편</li> <li>○ 모금 및 자활기금 활성화를 통해 현재의 본인저축과 동일 금액의 매칭금 지원에 본인저축의 1.5~2배로 매칭금 확대</li> </ul>

## 4. 근로능력수급자 관리체계의 효율화

### 1) 근로능력자 판정 및 관리 강화의 필요성

- 국민기초생활보장법의 자활지원체제는 근로능력 수급자에 대한 각종 판정업무의 내실화 미흡
  - 조건부과제외자 판정이 남용되고 정기적으로 재판정이 진행되지 않음.
    - 자활역량평가(이후 취업능력평가)가 자활사업 참여자의 능력과 욕구에 대한 평가가 비체계적
  - 각종 판정기준 및 운영방식에서 통일된 규칙이 적용되지 않음.
  - 조건부과제외 및 조건제시유예 등의 사유가 변별력이 없음.
    - 수급자를 프로그램에 배치하는 판정은 수급자 개인 및 가구여건 그리고 지역의 공급여건 등 다양한 요인을 고려한 판단이 불가피하기 때문에, 취업능력평가표(현 자활역량평가표)만을 토대로 결정을 하기는 많은 한계가 있음.

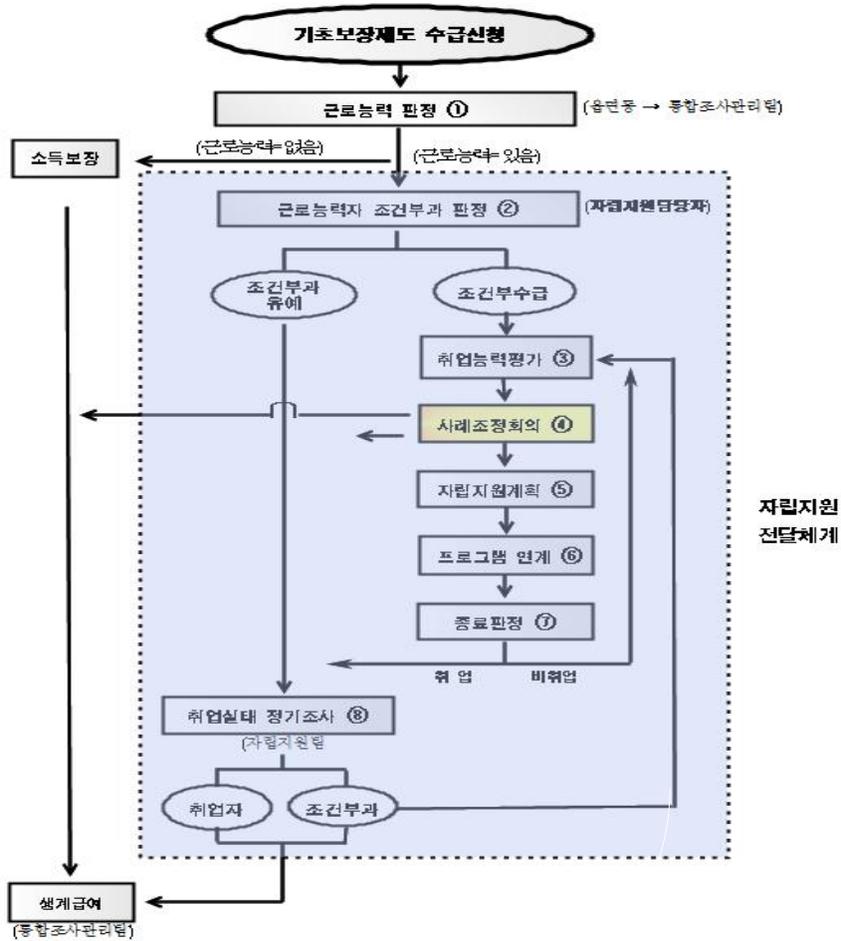
### 2) 근로능력수급자 판정 및 관리체계 개편방안

- 근로능력 수급자 관리의 효율성 제고를 위한 개편의 주요방향은 시군구의 자립지원팀에서 조건부 수급자에 대한 <취업능력 평가업무>를 내실화

- 핵심 사업관리주체가 참여하는 <사례조정회의>를 설치하여 참여자의 능력과 욕구에 맞는 프로그램 배치로 활성화
- <근로능력판정>은 책임소재를 명확화 하고, 초기판정과 재판정 내실화
  - 근로능력자가 근로무능력자로 판정되지 않도록 상담과 관리를 강화
    - <근로능력없음> 항목에 대해서는 근로능력의 영구적 상실(중증장애)과 일시적 상실(부상/질환), 그리고 근로능력 없음(임신)과 취업여건(공익근무)의 혼동 등의 구분 필요
- <조건부과판정>은 통합조사팀의 자산조사 업무를 제외한 <취업실태 파악 및 조건부과판정>업무를 시군구 자립지원팀으로 이관하여 조건부과제외 및 조건제시유예가 남발되지 않도록 조치
  - <조건부과유예>로 단일화하고 기존 조건부과제외와 조건제시유예의 구분을 폐기하되, 신규수급자부터 우선 적용
- <취업능력평가>는 시군구 자립지원팀과 고용지원센터의 협력을 강화하여 자활사업 참여자의 취업능력을 보다 객관적으로 파악
  - 시군구에 파견된 직업상담원이 <취업능력평가표>를 활용하여 자활사업 참여자의 취업능력판정표를 작성하고, 이를 사례조정회의에 전달
  - 일회성 상담의 평가과정을 <단기간의 취업능력평가 프로그램>으로 중장기적으로 개편운영
    - 이때, 프로그램을 시행할 주체는 직업상담원을 포함한 시군구 자활지원팀, 또는 고용지원센터, 그리고 또다른 시행주체로 지역자활지원센터 등으로 다양한 선택이 가능
  - <취업실태 정기조사>를 신설하여 취업으로 인한 조건부과제외자가 장기간 미취업상태에 머무는 것을 억제
    - 정기조사는 읍면동 및 시군구 통합조사 관리팀과 업무 분담하여 수행
- <사례조정회의>는 취업능력평가 결과를 토대로 조건부과제(자활사업 참여자)의 프로그램 배치, 조건부과 유예판정, 조건부과 영구제외 등을 판정하는 역할을 담당하고 그 결과를 토대로 자립지원계획을 수립
  - 이때, 프로그램 배치의 투명성 확보와 지역사회 자원의 효과적 활용을 위해 시군구 자활담당자와 고용지원센터 직업상담원 등이 함께 참여
- 자활프로그램 참여기간 종료자에 대한 종료판정 및 사후조치는 시군구 자립지원담당자가 담당

○ 관리미흡에 따른 프로그램 장기참여 예방

[그림 8] 근로능력 수급자에 대한 판정 및 지원체계



## 5. 맞춤형 자립지원 프로그램 체계화

### 1) 맞춤형 자립지원 프로그램으로의 개편

□ 자립지원 서비스의 패러다임을 「일반 노동시장으로의 취업지원을 위한 서비스 중심」으로 개편

○ 대상별 맞춤형 자활사례관리를 통해 필요한 서비스가 제공될 수 있도록 지원

- 정책대상을 취업빈곤층으로까지 점진적으로 확대하되, 우선대상으로 수급 근로능력자를 표적화
  - 자립지원대상자를 근로능력 및 자활역량에 따라 유형화하고, 수요자 중심의 취업지원서비스를 강화
- 시군구의 책임 하에서 성과관리방식으로 고용지원센터와 민간서비스 제공기관에 의해 취업 역량 등을 반영한 맞춤형 지원프로그램 제공
  - 근로능력이 낮은 집단(조건부 수급자와 미취업 수급자)과 근로능력이 높은 집단(비수급빈곤층과 취업수급자) 등으로 구분
- 근로능력수급자에 대한 관리체계 강화
  - 모든 근로능력수급자를 조건부와 대상으로 포함
    - 근로·취업능력, 가구여건, 건강상태의 차이에 따라 일반노동시장 취업, 자활참여, 직업훈련재활 등 차별화된 조건을 부과

## 2) 근로능력 및 자활역량에 따른 차별적 자립지원 프로그램

### (1) 근로능력이 낮은 집단

- 자활사업은 의무고용(workfare)과 직업능력-취업알선연계 프로그램(취업잠재력 개발프로그램)으로 이원화(two track)하여 운영
  - 의무고용은 수급자격 유지를 위한 최소조건으로서 국가가 제공하는 일자리이고, 참여자격을 엄격히 규정하여 복지의존성을 방지
  - 취업잠재력개발 프로그램은 일반노동시장으로의 취업지원과 국가의 공적인 일자리 제공 간의 유연한 연계 구조를 확보위해 필요
- 근로유지형과 사회서비스형은 의무고용 프로그램으로서 탈수급보다는 수급유지를 위한 조건부과형 프로그램
  - 근로유지형과 사회서비스형의 참여자격은 근로능력 및 조건부과 판정에서 결정
  - 청장년층과 차상위층은 근로유지형 및 사회서비스형 사업 참여를 원칙적으로 금지
- 시장진입형과 자활공동체는 일반 노동시장으로 진입을 전제로 운영되는 취업잠재력 개발 프로그램

- 참여자들의 취업능력과 근로의욕의 유지를 위한 경과적 일자리로서 취업능력을 강화하여 노동시장으로 진입을 지원
  - 참여자들의 자격증 취득을 위해 일일 근로시간의 조정과 취득 자격종류별로 인건비 지급에 차등을 두어 운영하는 것이 필요
  - 직업능력개발을 위해 직업훈련 참여자들의 중도탈락률이 높은 점을 고려하여 직업능력개발계좌제에 참여토록 유인하고, 이수장려금을 지급하는 방식의 도입이 필요
- 사업단의 참여기간의 제한(Time Limit Based)을 통하여 복지의존성을 예방
  - 참여자는 일정기간 내에 반드시 일반노동시장으로 진입을 경험토록 하여 취업능력의 손실방지와 근로경험의 누적 그리고 취업의욕을 유지
  - 근로능력 판정 결과에 따라 참여기간 제한을 차등화함. 예를 들어, 청년층 12개월 내에 일반노동시장으로 진입, 장년층은 18개월 등과 같이 차별화함. 구체적인 기간은 별도로 확정
  - 복지의존성 예방을 위하여 조건불이행 기준을 엄격히 규정하고, 조건불이행의 판정은 사례조정회의에서 결정
- 자활공동체는 개인 창업을 허용하고 지자체의 자활기금을 적극적으로 활용하고, 민간창업지원기관과의 연계를 통해 지원을 강화
  - 자활공동체의 사회적기업으로 전환까지를 보건복지부 소관 업무영역으로 한정
    - ※ 자활공동체에 대한 최대 3년 지원 후 사회적기업으로 전환하는 것이 원칙임.

## (2) 근로능력이 높은 집단

- 청년층의 취업여부에 따른 차별화된 자활지원
  - 미취업 청년수급자는 취·창업을 할 수 있도록 성과관리사업 대상자로 선정하여 지원
    - 미취업 청년수급자는 성과관리사업 대상자로 배정하고, 취업능력평가 후 취업알선과 직업능력개발을 지원. 취업지원프로그램 참여시 2년 지급기간을 갖는 ‘참여수당’ 지급
  - 취업 청년수급자는 일자리의 유지를 지원하는 집단과 안정된 일자리로 이동을 지원하는 집단으로 구분하여 탈수급의 경로를 제공
    - 취업 청년수급자는 직업훈련 제공여부, 이직필요 여부 등을 판단하여 서비스를 제공하고, 신규 취업 또는 이직대상자에게는 구직기술(job search techniques),

취업준비기술, 대인관계 기술 등을 제공, 직업훈련 대상자에게는 교육유지, 직업 훈련 이수를 위한 장려금 지원

□ 장년층의 고용유지를 위한 자활지원

○ 취업하고 있는 일자리를 관리하여 취업단절이 발생하지 않도록 하는 것에 초점

– 취업하고 있는 장년층은 직업훈련에 대한 개별적인 수용도가 높지 않음.

※ 희망리본프로젝트 2년 성과를 분석한 결과 교육훈련서비스는 단기적으로는 취·창업과 탈수급에 긍정적으로 작용하지 않음

□ 성과관리자활사업(희망리본프로젝트)의 확대운영

○ 미취업 수급자의 고용가능성을 높이고, 취업수급자의 안정적인 일자리로의 이동지원 강화 필요

## 6. 지자체 중심의 자립지원 인프라 강화

### 1) 시군구의 자립지원 행정 강화

#### (1) 지자체 담당부서 설치 및 확대

□ 시·군·구 본청에 ‘자립지원팀’의 설치 전국적으로 확대

○ 단기적으로 시·군·구 「희망복지지원단」 신설과 병행하여 ‘자립지원팀’을 설치운영

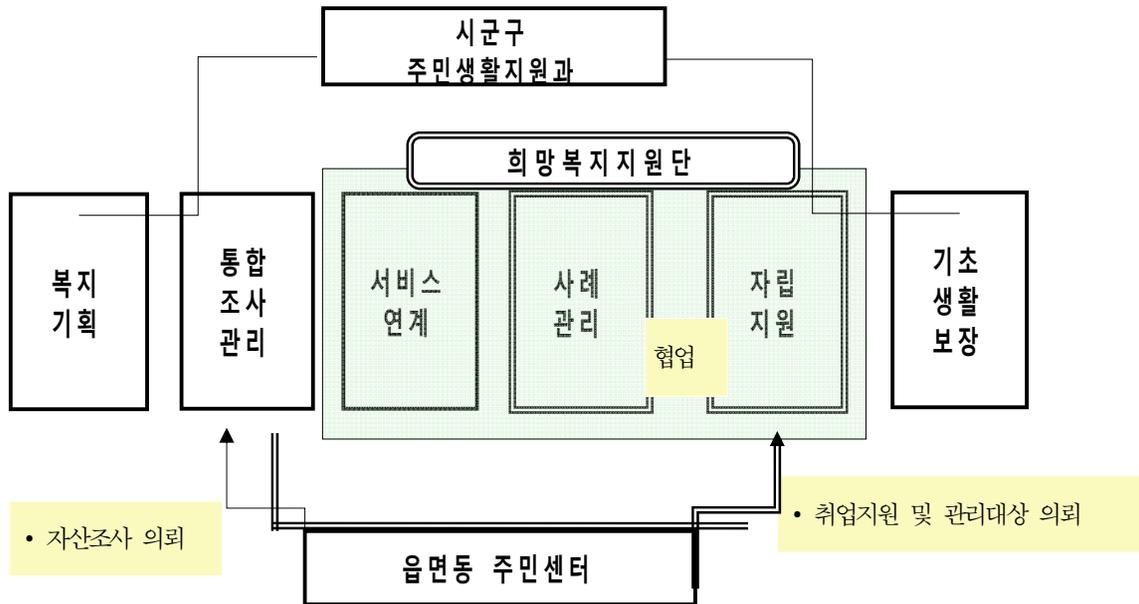
– 자립지원업무를 ‘필수 확대 기능’으로서 명시하고, 시·군·구 차원의 자활-자립지원 업무가 강화되도록 함.

– 자립지원팀과 위기가구 전반을 담당하는 사례관리팀의 긴밀한 업무 수행체계 속에서, 집중 취업지원 사례관리(자립지원팀)와 위기가구 사례관리(사례관리팀)의 협력방안 마련

- 자립지원팀의 주요 업무: 조건부과 판정, 취업능력 평가, 사례조정회의 개최 주도, 자립 지원계획, 지역자원 발굴, 민간서비스기관 계약·관리, 공공형 서비스일자리 지원, 취업실태 정기 조사(자립지원팀과 협력), 대상자 지속관리/모니터링, 확인조사/재심사

- 읍면동의 주요 업무: 수급신청·초기 상담, 취업실태 정기 조사(자립지원팀과 협력)

[그림 9] 시군구 자립지원팀 설치방안(예)



- 중장기적으로 시·군·구내에 “일자리행정”을 중심으로, 자립지원 업무를 통합 행정조직을 개편
  - 일자리관련 지자체 정책, 서비스지원을 통합적으로 운영하는 방안으로서, 일자리 정책과 “자립지원팀”을 설치하여, 대상자 관리를 중심으로 한 관련 업무를 담당 하도록 함.
  - 통합 운영이 이루어지는 경우, 수요자의 접근성 향상, 풍부한 정보 제공, 원활하고 충실한 취업지원서비스가 기대됨.
  - 기초생활보장 및 복지서비스연계 업무와의 연계성의 저하가 우려되나, 담당 인력이 사회복지적으로 배치될 경우, 업무수행상의 변화는 크지 않을 것임.
- 지자체 담당 인력 배치
  - 자립지원팀에서는 기존 근로능력있는 수급자등 25만명과 연간 신규 (근로능력있는) 수급자 약 6만명의 관리를 담당할 수 있는 인력 배치필요
  - 근로능력있는 수급자 관리를 위해 시·군·구당 약 6명 규모의 자립지원 행정인력이 기본적으로 배치되도록 함.

## (2) 지자체의 자립지원 업무 개선

- 읍·면·동 초기 상담 과정의 “취업지원 필요도”에 대한 확인 강화
  - “조건부과유예자 및 제외자”에 대한 적극적 자립지원 서비스 실시
    - “가구 여건”으로 인한 자활사업 제외자(2.1만명)에 대한 적극적 취업지원이 요청됨.
- 시군구 자립지원팀의 “지속 관리” 기능 강화
  - 자립지원 대상의 확대와 함께, 다양한 모니터링 실시(점검 주기, 방법)
  - 계약에 기반한 개인별 책임 관리 및 다양한 취업지원 경로의 연계
  - 취업지원을 위해 협력할 공공, 민간 주체의 공식적 협력체계 구축

[그림 10] 지자체 및 자립지원기관의 주요 업무 분담 체계

	시·군·구	지역자활센터	고용노동부 고용센터
대상자 선정	수급신청·초기 상담 (읍·면·동) 근로능력 판정 (통합조사팀) 조건부과 판정 (자립지원팀) 취업능력 평가 (자립지원팀 사례조정회의)		
서비스 지원	자립 지원계획 지역자원 발굴 민간서비스기관 계약·관리 공공형 서비스일자리 지원 복지서비스 지원 (서비스연계팀)	취업지원등 서비스 실시 사례조정회의 참여 노인일자리지원센터(시니어클럽), 장애인고용촉진공단, 직업재활시설, 여성인력개발센터 등도 참여 취업지원사업 기획	
사후 관리	취업실태 정기 조사 (자립지원팀/ 읍면동) 대상자 지속관리/모니터링 (자립지원팀) 확인조사/ 재심사 (자립지원팀사례조정회의)	대상자의 사업참여 및 취업능력 등의 변화사항 지자체 통보 사례조정회의 참여	

### (3) 지자체의 성과 향상 및 관리기제 마련

- 지자체 및 고용센터의 실질적 행태 변화를 위한 인센티브 기제 마련
  - 고용노동부 고용센터도 지자체와의 자활지원 업무 교류가 필요한 부분에 대하여 공식화할 수 있는 방안이 필요
  - 성과중심자활사업(희망리본프로젝트)의 운영 책임을 시·군·구에 부여하고, 이와 함께 지자체의 자립지원 기반 마련 및 운영 성과 평가를 통해, 우수지자체 장려금등의 포상을 실시하는 방안을 모색함.
- 지자체 평가 지표(현행 지자체 평가)의 개선 필요
  - 당분간 지자체의 행태변화를 독려할 수 있는 과정지표 중심의 지표도 함께 활용될 수 있도록 함.

## 2) 지역별 자립지원 효율화

- 지역 자립지원체계 구축의 핵심은 지역자활센터의 사업단 중심의 창업프로그램에 한정된 자립지원 체계를 지자체 중심의 맞춤형 취업지원체계로 재편하는 것
  - 지자체를 중심으로 고용센터 등의 공공기관과 지역자활센터 등의 민간기관을 포괄하는 연계체계를 새롭게 구축하는 것이 필요
  - 자립프로그램은 취업지원을 중심으로 적극적 노동시장정책 프로그램을 포괄하며, 사례관리체계의 도입하여 참여자에게 맞춤형 자립 프로그램을 제공
  - 취창업이 어려운 농어촌지역에 대해서는 별도 프로그램과 자립지원체계 구상이 필요
- 다양한 프로그램을 제공하는 자립지원서비스 공급기관들이 상호 연계된 대상자별 맞춤형 지원으로 지역자립체계를 구축
  - 지방자치단체와 고용센터의 상시 협력체계를 통한 지역의 공공 자립지원체계 구축
    - － 고용센터의 취업지원사업(취업패키지사업)을 중심으로 여타 공공부문 취업지원사업(보건복지부 성과관리형 취업지원사업 등)의 협력적 파트너십을 형성
  - 고용센터의 취업패키지사업과 보건복지부 성과관리형 취업지원사업을 현장에서 수행하는 민간 취업지원기관에 대한 지방자치단체의 지원과 통제체계
  - 자립 프로그램은 취업지원프로그램을 중심으로 창업지원, 경과적 일자리사업과 보호된 일자리사업 등을 포괄하여 구성

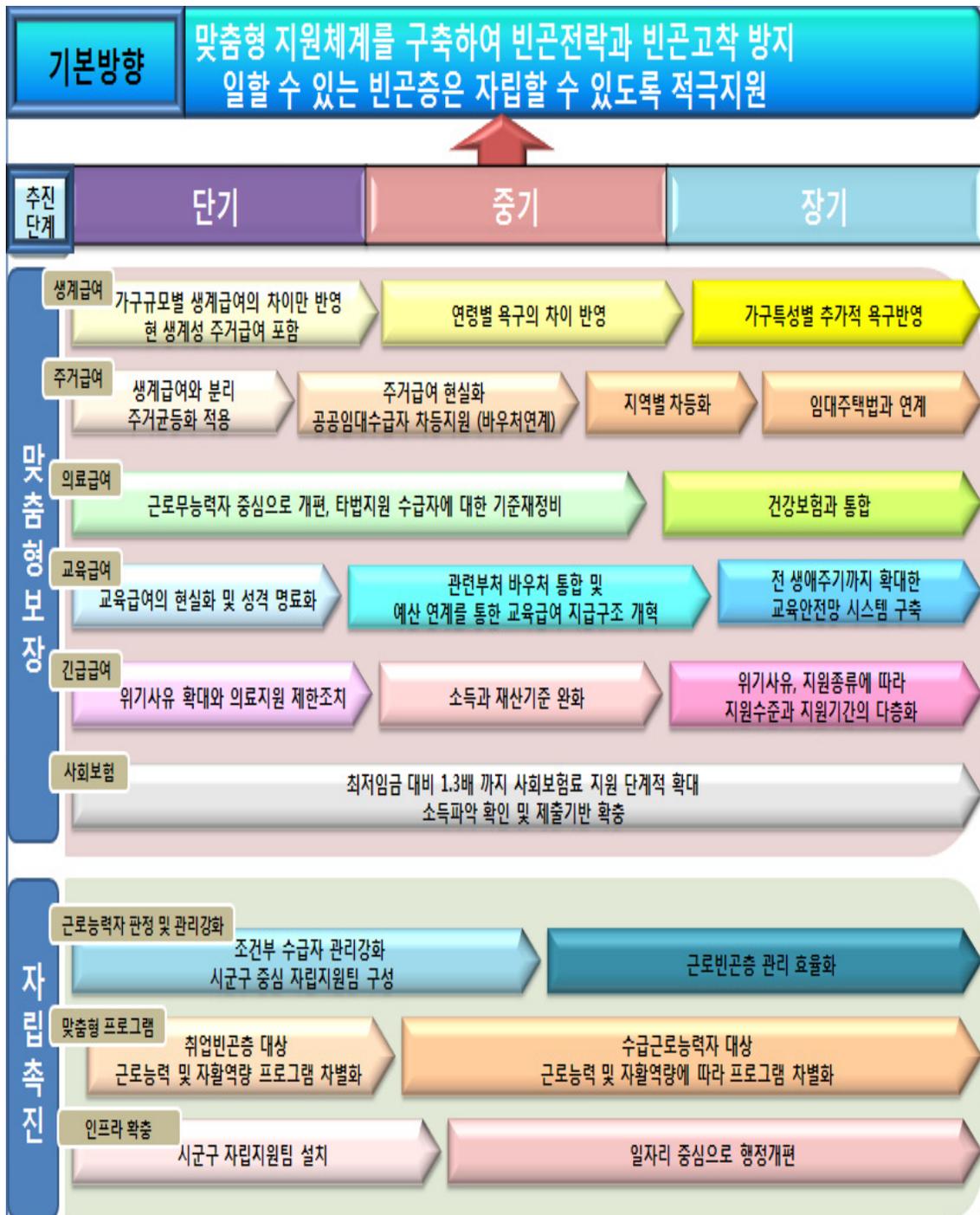
# VI. 빈곤정책 제도 개선의 추진전략 및 변화

## 1. 빈곤정책 제도 개선의 추진전략

〈표 20〉 개편안의 세부 추진과제

개편방향	세부 추진 과제
<b>빈곤 전략 방지</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 취업 강화 중심의 자활 전문화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력자에 대한 취업 연계 및 사회서비스 지원을 통한 지원(실업부조)</li> <li>- 사회보험료 지원(최저임금소득의 1.3배 대상)</li> <li>- 건보 가입확대 및 보험료 지원(체납예방)</li> <li>- 선 활성화 지원, 후 생계보장</li> </ul> </li> <li>② 긴급복지지원제도 확대 및 효율적 운영                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 급여별 대상의 소득과 재산기준 차별적 상향조정, 주거지원대상 확대</li> <li>- 대상 발굴체계에 대한 행정지원 강화</li> </ul> </li> </ol>
<b>탈수급 축진 (한시) (단기)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 수급자격 관리 및 취업촉진 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정적 인센티브 확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>*이행급여, 취업장려금 도입, 자산형성지원 확대, EITC 개선</li> <li>*취업자 근로장려세제, 사회보험 가입 촉진</li> <li>(미취업자) 중소기업 취업시 고용주에게 생계성 급여(실질임금과의 차액)지원</li> </ul> </li> <li>- 근로능력자 판정 및 관리강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 부정수급 및 취업기피자는 생계급여 수급 일정기간 제한</li> </ul> </li> <li>- 생계급여 제한적 지원</li> </ul> </li> <li>② 자활사업운영 이원화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의무고용과 취업알선으로 차별적 지원강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(의무고용): 근로유지형, 사회서비스형, 청장년층과 차상위층은 제한</li> <li>(취업알선): 시장진입형, 자활공동체 등 자활기업으로 강화</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>③ 지자체 중심의 자립지원 인프라 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시군구의 자립지원 행정 강화, 지역별 자립지원 효율화</li> </ul> </li> </ol>
<b>사각 지대 해소 및 기초 생활 보장</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 생계급여 수급대상만 그 외 급여 자동 수급                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- (생계) 생계유지-주거유지관리-방학급식비 기본생활유지보장, 1-2인 가구 상향, 노인 및 장애인 등 취약가구특성별 추가지원</li> <li>- (주거) 1-2인 임대료 현실화-지역별 추가지원(지자체 재원), 타제도 연계(영구임대 확대, 노인과 장애인 지원 강화)</li> <li>- (의료) 중증의료보장-노인과 장애인 지원확대, 공급확대</li> <li>- (교육) 교육 준비비 상향-방과후바우처와 멘토링사업 연계 및 확대</li> </ul> </li> <li>② 부양의무자 기준 완화와 재산의 소득환산제 개선(단기)</li> <li>③ 근로능력자는 생계급여 외 현물성 급여지원 확대(단기)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- (생계)근로능력자에 대한 제한적 보충급여, (의료) 근로능력자의 건강보험으로 가입연계 및 보험료 일부 지원 (주거) 1-2인 대도시 임차</li> </ul> </li> </ol>

[그림 11] 추진전략



## 1) 맞춤형 보장의 급여체계 추진전략

- 공공부조제도 개선, 기타 복지제도 확대, 타부처 협력 강화 등이 함께 작동
  - 예컨대, 공공임대주택 거주하는 주거급여 수급자의 주거급여액 운영, 실업부조 도입 시 기타 공공부조제도 급여와 조정, 교육급여의 관련 바우처서비스와 통합
- 맞춤형 급여체계 개편 실현가능성 제고
  - 생계급여 및 주거급여
    - 첫째, 생계급여와 주거급여 간 이동하되, 현 선정기준과 급여수준은 동결하고 과소분은 각년도의 최저생계비 상승분으로 해결(현재 생계와 주거는 명목상의 구분)
    - 둘째, 생계급여와 주거급여는 단계적 현실화(주거는 유사전자바우처식 운영과 주택바우처 도입시 단기간 대상 차별화)
    - 셋째, 기타 복지제도와 연계 조정으로 단계적 추진
  - ※ 현재 사회보장지출에 주택건설비용 포함되어 과대산정. 또한 OECD 국가간 제도와 지출 비교시 주거급여는 유명무실하여 공공부조제도 평가에 부정적이고 향후 발전 기대 어려움.
  - 교육급여
    - 첫째, 교육급여는 단계적으로 대상 확대와 동시에 수업준비비로 명칭개정 및 방과후수업바우처와 통합
    - 둘째, 대학등록금 등 대상자 확대 및 활성화정책과 연계
    - 셋째, 직업훈련 등 사업확대시 참여이수금 등 도입
  - 의료급여
    - 첫째, 타법 의료급여 수급자격 개편
    - 둘째, 의료급여는 중증 등 의료요구에 따라 보장성 강화
    - 셋째, 저소득층 의료비 부담 지원 확대
    - 넷째, 건강보험과 통합체제로 운영

## 2) 근로능력자 별도의 안전망 구축 추진전략

- 기초생활보장법에서 근로능력자를 분리하여 취업자와 실업자를 포함한 전체 근로능력 빈곤층에 대한 보호제도를 신설하는 안

- 근로능력자가 있는 가구로 가구지원과 개인지원 강화
- 현물성 급여 강화와 취업지원 체계화, 현금성 생계급여는 제한하되 생활안정수당(가족자립수당)으로 지원
  - 일자리를 통한 소득보장으로 생계급여를 제외한 의료\* · 교육급여 등을 지원
  - 일자리 지원을 통한 소득보장 또는 취업알선 · 교육 프로그램 제공 및 참여기간 일정 급여 지원
- \* 의료급여는 일자리 지원을 통하여 사회보험으로 우선 보장
- (기대효과) 근로빈곤층 사각지대를 줄이고, 고용지원서비스 및 취업 인센티브를 강화하여 빈곤층의 자립을 촉진

### 3) 범정부적 빈곤정책 대응전략

- 욕구별 급여 도입과 함께 장기적으로 기초생활보장제도외의 각종 복지제도를 연계하는 범정부 빈곤대응 기반 마련

〈표 21〉 부처(제도)간 연계 과제

급여	기획단 연계 지원 방안(장기)	협조 필요 기관
생계급여	노인 및 장애인 취약가구 특성 지원(기초노령연금, 장애인연금, 장애수당 등)	보건복지부 관계부서
주거급여	임대료 지원(주택마우처) 영구임대아파트 지원 중간형 임대주택 확대 주거환경개선 및 주택공사	국토해양부 지방자치단체
의료급여	중증 의료보장(노인, 장애인 지원확대) 건강보험과의 연계 고려	보건복지부, 건강보험공단
교육급여	방과후 바우처 멘토링사업 연계	교육과학기술부 지방자치단체
근로능력자 지원	EITC 지원 연계 건강보험 가입확대 및 보험료 지원 직업능력개발 계좌제, 일자리 지원 자산형성지원	기획재정부, 국세청 보건복지부, 건강보험공단 고용노동부 금융위원회

- 범정부적 빈곤대응 거버넌스 구축
  - 빈곤정책과 관련된 타부처(고용노동부, 국토해양부, 금융위원회, 교육과학기술부 등)와의 공조체계 구축

- 일자리 불안정, 주거 불안정, 빈곤대물림 등 빈곤의 근본적 원인에 대한 통합적이고 사전적인 대응체계
- 통합적 빈곤정책 거버넌스 구축방안
  - ‘사회보장위원회’의 심의·조정 및 보건복지부의 복지관련사업 사전협의기능 활용
    - 개정 사회보장기본법 시행(2013.1.1)
  - 사통망의 부처간 사업연계를 강화하여 정부의 빈곤대응 연계·협력 체계 효율화

## 2. 빈곤정책 제도 개선의 효과

### 1) 맞춤형 기본생활보장 효과

- 비용효과성 및 효율성 제고
  - 개별 욕구 차이를 반영, 맞춤 보장
- 탈수급 동기지원
  - ‘부분 수급-부분 자립’의 다양한 조합으로 자립노력 지속적 촉진 가능
- 사각지대 축소
  - 급여별 수급자격 차별화로 욕구별 수급권 보장
  - 급여별 부양의무자 기준 적용 차별화를 가능케 함으로써 사회적 통합기반 형성
  - 재산기준의 급여자격기준선으로 적용하여 급여의 합리성 제고
- 빈곤함정 제거
  - 욕구별 급여체계가 독자적 발전, 주거-교육, 의료보장
    - 근로복지의 연속적 복지체계로 발전가능하여 급여대상 저변 확대

### 2) 강화된 자립지원체계의 효과

- 제한적 보충급여와 근로소득 공제 → 근로동기 강화
- 수급 탈피 구간에서 발생하는 쪼기형 예산제약의 완화와 탈수급 촉진
- 자립지원 체계의 개편 → 효과적인 자립지원 서비스

## 1) 맞춤형 급여체계 개편의 변화

## (1) 급여별 기준선

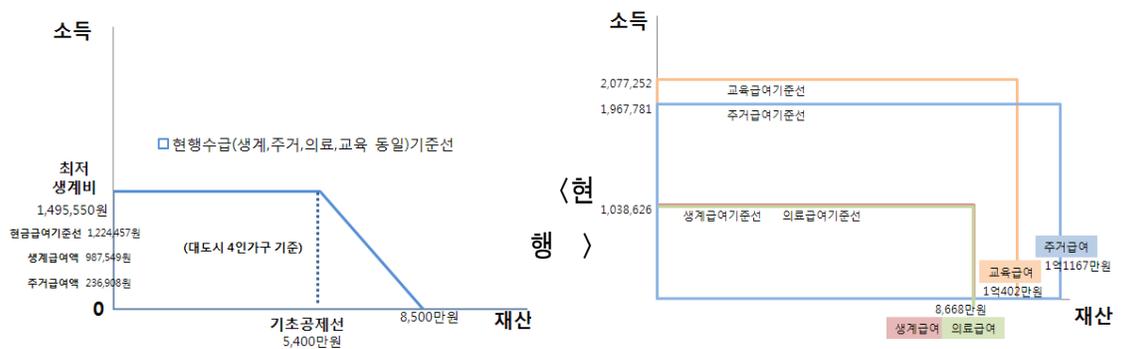
## □ 현행

- 현재 소득인정액이 최저생계비(1,495,550원) 이하인 대도시 4인 가구일 경우 현행의 급여기준을 만족시킴.

## □ 개편

- 생계와 의료급여 수급대상 가구(4인 기준)가 보유 가능한 최대 소득평가액은 1,038,626원, 최대 재산액은 8,668만원
- 교육급여 수급대상 가구(4인 기준)가 보유 가능한 최대 소득평가액은 2,077,252원, 최대 재산액은 1억 402만원
- 주거급여 수급대상 가구(4인 기준, 대도시)가 보유 가능한 최대 소득평가액은 1,967,781원, 최대 재산액은 1억 1167만원

[그림 12] 급여별 기준선의 변화



◆ 주: 의료급여의 경우 생계급여 기준을 만족하면서 근로능력이 없는 가구만 해당

## (2) 급여별 대상자

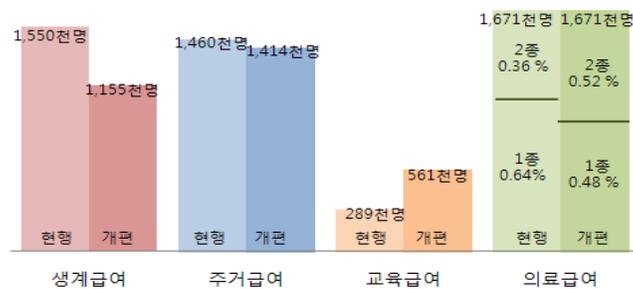
### □ 현행

- 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구

### □ 개편

- 의료급여 대상자는 아래 그림에서 나타난 생계·의료급여 기준선 이하인 가구 중, 근로무능력가구의 규모
- 주거급여 대상자는 아래 그림에서 나타난 주거급여 기준선 이하이면서 임차가구의 규모
- 교육급여 대상자는 아래 그림에서 나타난 교육급여 기준선 이하이면서 초·중·고생 자녀가 있는 가구의 규모

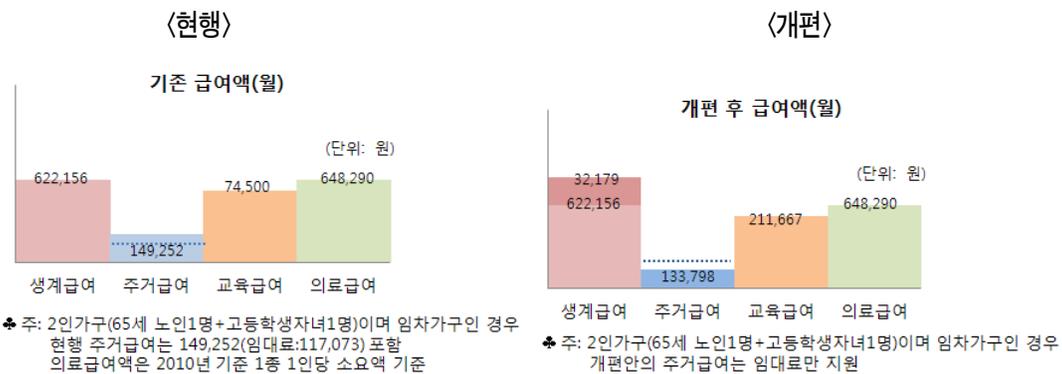
[그림 13] 급여별 대상자의 변화



## (3) 급여액

- 아래 두 개의 그림은 65세 이상 노인 1명(근로무능력)과 고등학생 손녀 1명으로 구성된 월 세에 거주하는 2인 가구가 받을 수 있는 현행의 급여액과 개편 후의 급여액을 나타낸 것임.

[그림 14] 급여액의 변화



## 2) 사회보험료 지원확대의 변화

〈표 22〉 사회보험료 지원에 따른 소요예산

분야	구분	개편	비고
사회 보험료 지원	최저임금 대비 1.0~1.1	312.2천명	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상규모: 10인 미만 사업장, 임금이 최저 임금~최저임금의 1.3배, 주당 36시간 이 상 일한 근로자</li> <li>- 소요 재정은 직접 일자리 창출 대책의 정 비를 통해 마련하는 방안 검토: '10년 일 자리 대책예산 9조 2,736억원(직접 일자리 창출 예산 3조 894억원)</li> </ul>
	최저임금 대비 1.1~1.2	398.4천명	
	최저임금 대비 1.2~1.3	144.0천명	
	총 소요예산	74,922,100만원 (총 854.6천명)	

## 3) 긴급지원 개편의 변화

〈표 23〉 긴급복지지원 개편에 따른 소요예산

분야	구분	개편		비고	
긴급복지 지원	세부 사업	실직가구 생계 지원 예산	255,150만원	4,500건×56.7만원	
		휴폐업가구 생계지원예산	1,020,600만원	18,000건×56.7만원	
		퇴거위기의 임대료연체가구 지원	11,407만원	22,500가구 × 26.07% × 10% = 585건 × 19.5만원	- 10%로 신청예상을 가정
		출소자 생계지원	41,391만원	730×56.7만원	
		출소자 주거지원	4,272만원	730×19.5만원×3개월×10%	- 10%로 신청예상을 가정
		노숙위기자 생계지원	113,400만원	2,000×56.7만원	
		노숙위기자 주거지원	117,000만원	2,000×19.5만원×3개월	
		증가예산	<b>1,563,220만원</b>		
		본인부담액 및 비급여부문에 대한 지원한도 각각 설정	약 45억원	-법정본인부담액: 약 16억원 -비급여 본인부담액: 29억원	-법정본인부담액 과 비급여 본인부담액의 각각 150만 원 초과분
		의료지원 상한액 설정	약 55억원	-상한액: 250만원 -건수: 8,566건	-현 제도의 상한액을 300 만원에서 하향조정 -건수는 2010년 기준 5,813건에서 축소
	절감예산	<b>100억원</b>			
	총 소요예산	<b>약 563,220만원</b>			

#### 4) 강화된 자립지원체계의 변화

〈표 24〉 지역자립지원체계 소요예산

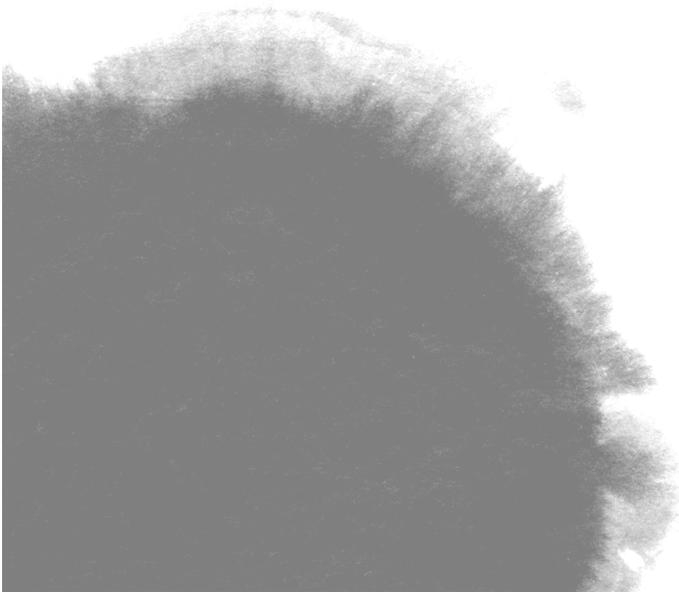
분야	구분	개편	비고
지역자립 지원체계	자립조정체계(사례관리)	60억원	- 기초지자체 중 1/2정도(5천만원×120)
	취업성공패키지사업	860억원	- 취업수급자와 차상위 희망자 등 1/2 지원 (7.5만명)
	민간기관육성	36억원	- 지역자활센터 중 1/2정도 (3천만원×120)
	총 소요예산	총956억원	

주: 2011년 취업성공패키지사업 : 5만명, 573.86억원



# 01

## 빈곤정책 제도개선의 추진배경 및 경과





# 제1장 빈곤정책 제도개선의 추진배경 및 경과

## 1. 빈곤정책 제도개선의 추진배경

- 대표적 빈곤정책인 기초생활보장제도가 시행 10년을 넘기면서 변화된 빈곤현실에 대한 효과적으로 대응하고 있는지 문제 제기
  - 특히, 보호해야 할 빈곤층은 적극 보호하면서도 일할 수 있는 빈곤층의 자활을 촉진하는 방향으로 빈곤정책 개선 필요성 제기
  
- 그간 우리 빈곤정책은 최저생계비 이하 계층에 대한 생활보장, 자활사업 등을 통한 자립지원, 긴급복지지원제도 등을 통한 빈곤예방 기능을 충실히 수행하였으나
  - 정책의 효과성, 효율성 측면에서는 변화된 빈곤현실에 충분히 대응하지 못한 한계도 존재
    - \* 소득인정액이 최저생계비 이하이나 수급자로 보호받지 못하는 계층은 약103만명
    - \* 근로빈곤층(소득이 최저생계비 이하)은 ('07) 323만명 → ('09) 382만명 (통계청)
    - \* 외환위기 후 중·상위층이던 가구의 18.8%가 10년 사이 빈곤층으로 전락, 중산층 '02년 69.4%→'09년 68.1%로 감소, 빈곤층 '02년 9.3%→'09년 11.3%로 증가
  
- 이러한 상황에서 공급자 중심적인 획일적 제도설계, 생활보장-자립지원-빈곤예방 정책의 불균형적 발전은 향후 빈곤정책이 해결해야 할 과제임.
  
- 더욱이 노후대비 없는 노인세대의 증가, 고용불안 등 일자리 문제가 심화되어 향후 빈곤

문제는 더욱 심각해 질 것으로 전망

\* (일본) 기초연금이 있음에도 불구하고 생활보호대상자 '95년 88만명 → '11.7월 205만명으로 증가

\* (미국) 빈곤인구 수 4,910만명 (전체 인구의 16%), 청년층과 노년층 빈부격차 심화로 1960년 빈곤선 설정이후 최고치를 기록

- 이에 부분적 제도 개선만으로는 현재와 미래의 빈곤문제에 효과적으로 대응할 수 없으며
  - 부분적이고 단기적인 개선방안과 빈곤정책 체계 전반에 대한 개편을 아우르는 중장기 추진전략 모색 필요
  - 공공부조제도가 생활보장 및 빈곤예방을 위한 정책의 효과성·효율성 측면에서 빈곤 현실에 충분히 대응할 수 있도록 제고 개편 필요
  - 기초생활보장제도의 빈곤함정 해소, 빈곤진입과 탈출이 빈번한 근로빈곤층에 대한 적극적·예방적 지원정책의 마련이 필요함.
  
- 이에 따라, 빈곤정책의 전반적 개선방향 및 실행방안을 마련하고 사회적 합의의 기반을 구축해나가기 위한 공론의 장으로서 관계전문가 등이 중심이 된 「빈곤정책 제도개선 기획단」 설치

## 2. 빈곤정책 제도개선의 추진 경과

- ▶ '10.12.~'11.1. : 기획단 발족 준비
  - \* ('10.12.22) '11년도 보건복지부 업무보고 시 빈곤정책 제도개선기획단 관련 내용 보고
  - \* ('10.12.~'11.1.) 각계 전문가 사전 토론 및 검토과제 관련 의견교환
  
- ▶ '11.1.27. : 기획단 발족식
  - \* 기획단 단장은 김상균 교수(서울대)를 위촉하고 복지, 고용, 경제 등 각계 전문가 중심으로 총괄분과(분과위원장 홍경준 교수, 분과위원 강석훈 교수, 고영선 박사, 전병목 박사), 생활보장분과(분과위원장 석재은 교수, 분과위원 강신욱 박사, 김교성 교수, 손병돈 교수, 신영석 박사, 양병찬 교수), 자립지원분과(분과위원장 구인회 교수, 분과위원 강혜규 박사, 김종숙 박사, 류만희 교수, 박찬임 박사, 이소정 교수, 이인재 교수, 채창균 박사, 최현수 박사), 빈곤예방분과(분과위원장 이선우 교수, 분과위원 김진우 교수, 여유진 박사, 이병희 박사, 정원오 교수)를 구성하고 보건사회연구원에 사무국을 설치
  
- ▶ '11.2.25. : 기획단 1차 전체회의
  - \* 육구별 급여체계 도입과 자활사업 개선 수준을 넘어선 근로능력수급자의 자립지원 개선의 필요성에 대한 합의 도출
  
- ▶ '11.4.1. : 기획단 2차 전체회의
  - \* 급여별 수급기준 설정 시 고려사항 및 각종 현물지원과의 연계성 검토
  
- ▶ '11.5.13. : 기획단 3차 전체회의
  - \* 근로능력자에 대한 급여체계 개선방안 집중 검토
  
- ▶ '11.6.17. : 기획단 4차 전체회의
  - \* 분과별 개선방안의 문제점 및 수정 보완사항 토의
  
- ▶ '11.7.6. : 기획단 5차 전체회의

\* 분과별 남은 쟁점 토론 및 토론회 등 공론화 일정 협의

▶ '11.8.12. : 기획단 6차 전체회의

\* 전문가 토론회 전 발표원고 검토 및 쟁점 정리

▶ '11.8.18. : 제도개선방안 전문가 토론회

\* 기획단 위원 및 외부전문가 등 40여명 참석, 제도개선 방안 토론

▶ '11.12.5. : 제도개선방안 공청회

\* 정부, 관련전문가, 지자체 공무원, 시민단체 등 200여명 참석

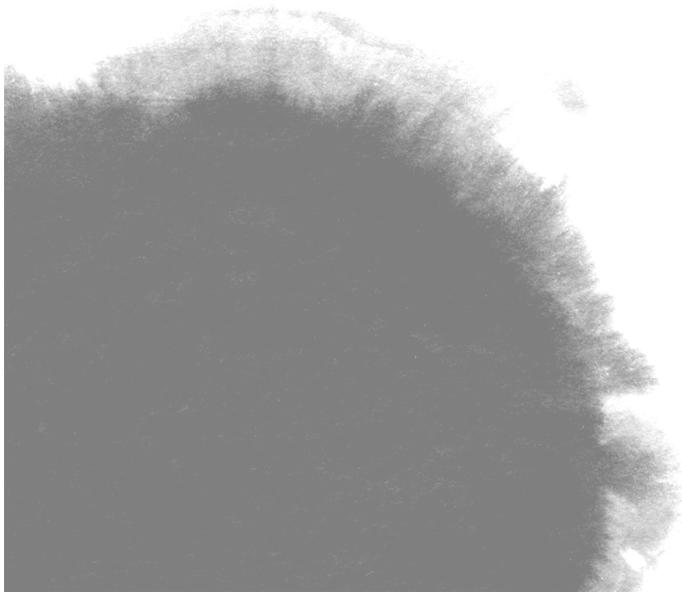
▶ '12.3.14. : 청와대 서면보고

▶ '12.3.20. : 빈곤정책 제도개선 기획단 연구(안) 최종 토론

(※ 연구기간 동안 각 분과별 회의는 격주 1회 정도 개최, 분과별 세부과제 논의)

# 02

## 빈곤정책의 외부적 여건 진단과 제도의 현안과제





# 제2장 빈곤정책의 외부적 여건 진단과 제도의 현안과제

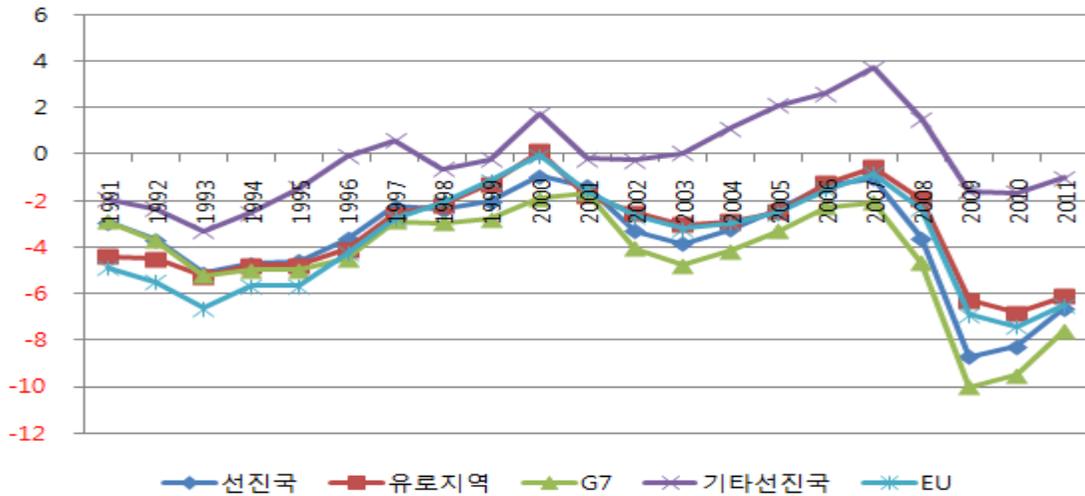
## 1. 빈곤정책의 외부적 여건 진단

### 1-1. 현 경제상태의 진단

#### 1-1-가. 장기적인 측면에서의 세계경제 구조 진단

- 최근 나타나는 세계경제의 불안정성과 경기침체 현상은 단지 2008년 글로벌금융위기의 결과로만 해석되기는 어려우며, 세계경제에 내재하던 구조적인 문제가 근본적인 원인이었다는 점을 감안할 때 단기간에 세계경제가 정상궤도로 회복하기는 쉽지 않은 것으로 판단됨.
- 선진국에서 나타나는 재정불안정성은 최근의 금융위기 극복과정에서 발생한 급격한 정부 지출의 증대에 기인하기도 하지만, 보다 근본적으로는 지난 20년 이상 지속된 선진국 정부의 과도한 지출행태에 기인하는 측면이 더욱 크다고 할 수 있음.
- 다음의 [그림 2-1]은 선진국들의 GDP 대비 정부순차입의 비중을 제시하고 있음. 이 그림에서 나타난 바와 같이 선진국 정부들은 지난 20여년 동안 지속적으로 순차입을 해왔으며, 이 순차입 규모가 2008년 글로벌 금융위기과정에서 대폭적으로 확대되었음. 만약 글로벌 금융위기가 없었더라도 정부순차입이 지속됨에 따라 중기적으로 볼 때 선진국들의 재정위기는 불가피했을 것으로 판단됨.

[그림 2-1] 주요국가군의 GDP대비 정부 순차입의 비중

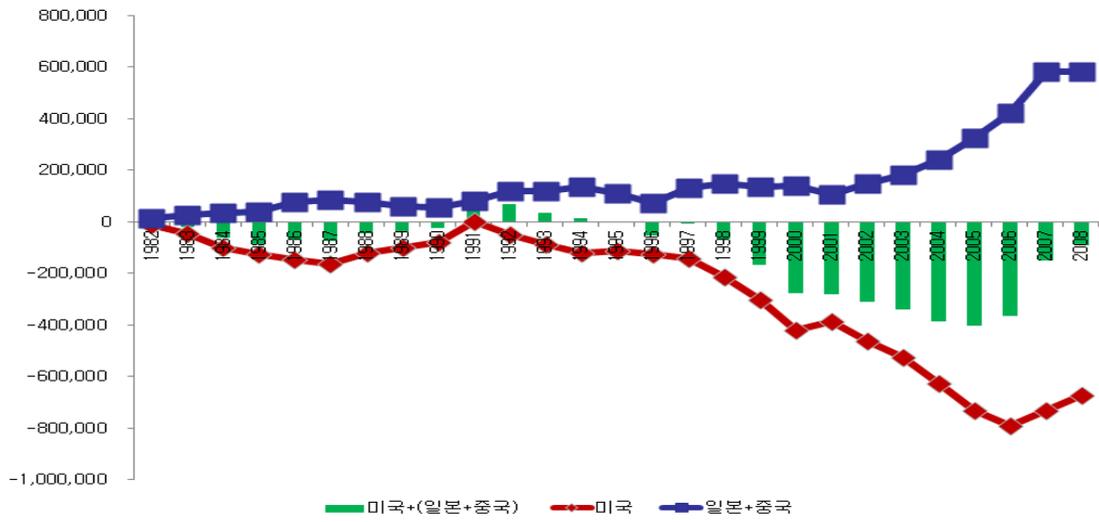


자료: IMF World Economic Outlook Database.

□ 세계경제의 회복여부는 단기적으로는 미국경제의 더블 딥 여부, 유럽재정위기의 극복여부, 중국경제의 연착륙 여부 등의 조건에 의존할 것으로 예상되지만, 보다 근본적으로는 글로벌 금융위기 이전부터 존재하였던 글로벌 불균형이 해소되지 않는 경우 근본적인 불안정성은 지속될 수밖에 없을 것임.

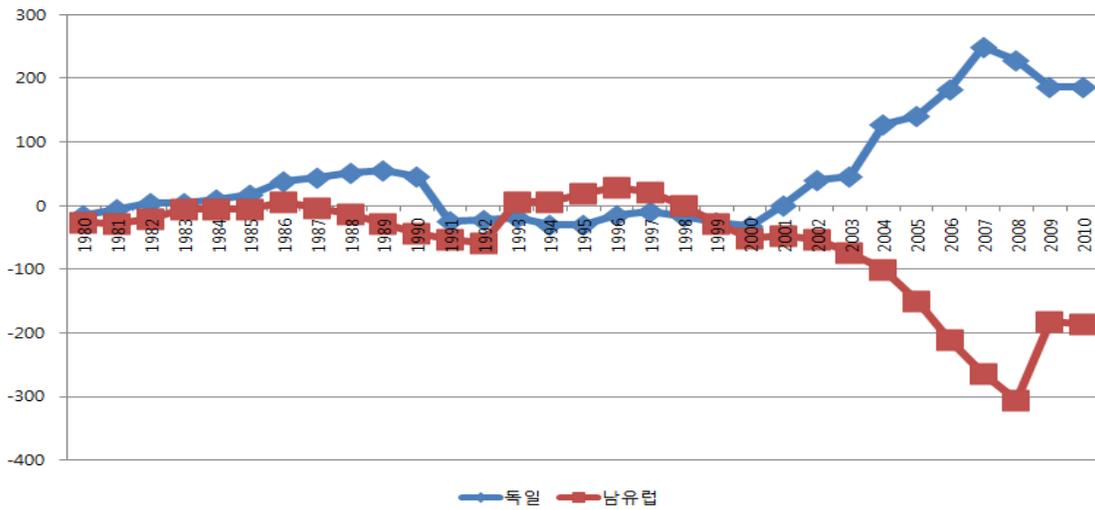
- 다음의 [그림 2-2]는 미국의 경상수지 적자와 일본 및 중국의 경상수지 흑자액을 제시하고 있음. [그림 2-2]에서 나타나는 바와 같이 1980년대 중반 이후 확대되었던 미국의 경상수지 적자문제는 1985년의 플라자합의에 따른 환율조정으로 해소되었으나, 1990년대 말부터 급격하게 다시 확대되기 시작하였던 미국의 경상수지 적자문제는 환율조정 메커니즘이 적절히 작동하지 못함에 따라 세계경제의 근본적인 불안요인으로 작용하고 있음.
- 글로벌 경제의 구조적인 불균형 문제는 각국의 총수요조정, 환율조정 등을 통해 해결될 수 있으나, 이러한 조정이 쉽지 않을뿐더러 조정기간도 상당 기간이 소요될 것으로 전망됨.
- 미국과 중국간의 글로벌 불균형문제와 더불어 유럽국가내 유럽불균형의 문제도 해결하는 과정에서 큰 고통이 따를 전망. [그림 2-3]에서 나타나는 바와 같이 유럽재정 위기도 결국은 유럽관 경상수지 불균형 문제라고 할 수 있을 것임.

[그림 2-2] 미국, 일본 및 중국의 경상수지 추이



자료: IMF World Economic Outlook Database.

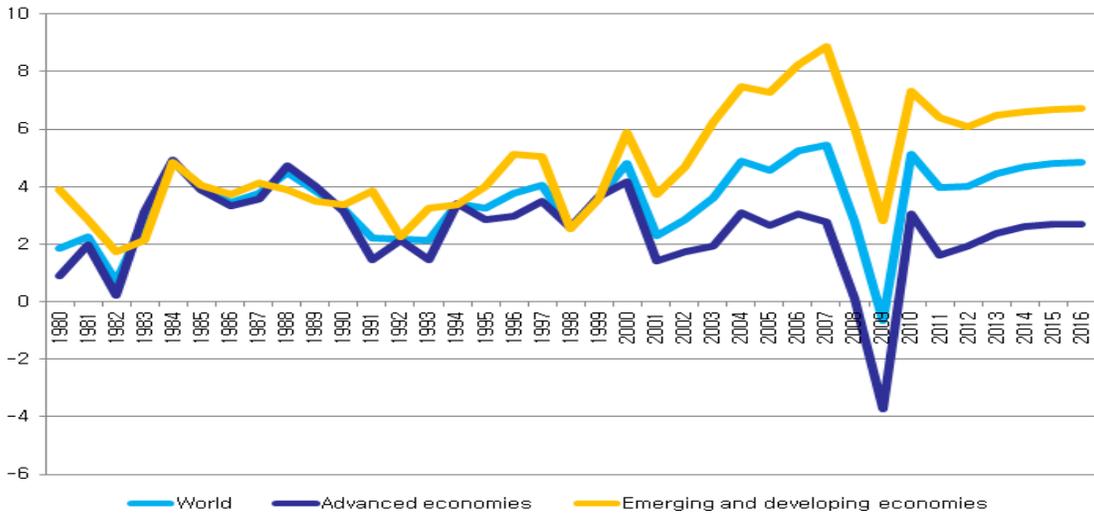
[그림 2-3] 유럽국가간 경상수지 불균형 현황



주: 남유럽국가는 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스를 의미함.

자료: IMF World Economic Outlook Database.

[그림 2-4] 세계경제전망



자료: IMF World Economic Outlook Database.

□ [그림 2-4]는 IMF의 세계경제전망 예측치를 나타내고 있는 바, IMF에서는 2009년을 저점으로 세계경제가 다시 글로벌 금융위기 이전의 성장률로 복귀할 것으로 예상하고 있음. 동 예측치에 따르면 2011년부터 세계경제는 4%대 성장률로 복귀하고, 이후에도 경제성장률 수준이 완만하게 상승할 것으로 예상된다.

□ 그러나 세계경제의 근본적인 제약요인을 감안할 때 이러한 궤도로의 회복은 가능성이 크다고는 보기 어려운 상황임.

○ 선진국에서는 금리수준이 사상 최저 수준으로 떨어져 있어서(특히, 미국과 일본은 제로금리 수준) 통화정책의 효용성이 거의 상실되었고, 국가부채의 급등 문제로 인하여 경제성장률 제고를 위한 확장적인 재정정책도 사용하기 어려운 상황임.

– 미국은 향후 20년간 재정적자를 최대 2.4조 달러 감축하기로 하였으며(2011년 월), 영국의 경우에는 2015 회계연도까지 경상재정수지의 균형을 회복하고, 2015년 회계연도에는 공공부문 순국가부채를 전년 대비 감소추세로 전환하기로 하였음(2011년, 3월). 독일의 경우에는 2016년까지 기본법에서 규정한 균형재정목표를 달성하기 위하여 2011~2014년 동안 재정적자를 817억 유로 절감하기로 하였으며, 2011년 예산상 지출은 전년대비 4.3% 축소하였음(기획재정부, 2011: 22-23)

○ 결국 정부 정책의 경기부양효과가 상당기간 제약을 받을 수밖에 없고, 정부의 경기부양 정책 없이 경제가 성장하려면 기술개발 등 시장의 실물부문에서 근본적인 변

화가 수반되어야 하는 바, 이렇게 되기까지는 상당기간이 소요될 수밖에 없을 것으로 예상된다.

□ 세계경제가 당면한 또다른 구조적인 문제는 많은 선진국에서 나타나고 있는 소득분배의 악화현상임.

○ 다음의 <표 2-1>에 나타난 바와 같이 대부분의 OECD국가들은 1980년대 중반이후 2000년대 후반까지 지니계수로 측정한 소득분배가 악화된 것으로 나타나고 있음.

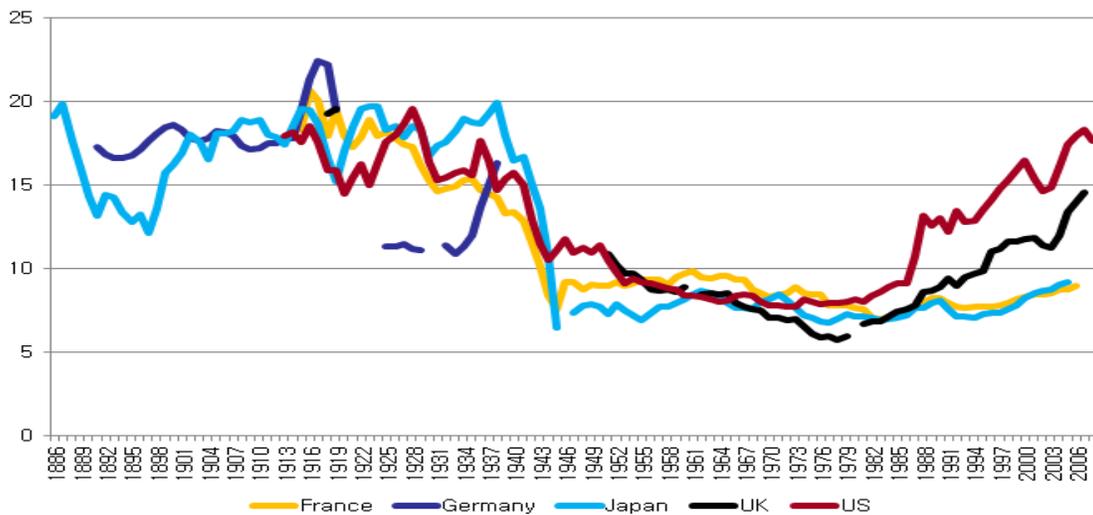
<표 2-1> OECD 각 국의 소득분배상태 변화

구분	비교 년도	최근 년도	비교 년도 지니계수	최근 년도 지니계수	지니계수 변화량
Slovenia	-	2007	-	0.236	
Slovak Republic	-	2007	-	0.246	
Denmark	1985	2007	0.221	0.248	0.027
Norway	1986	2008	0.222	0.250	0.028
Czech Republic	1992	2007	0.232	0.255	0.023
Sweden	1983	2008	0.198	0.259	0.062
Finland	1986	2007	0.207	0.263	0.057
Austria	1983	2007	0.236	0.265	0.029
Belgium	1983	2007	0.274	0.269	-0.004
Hungary	1991	2007	0.273	0.272	-0.001
Luxembourg	1986	2007	0.247	0.273	0.026
Switzerland	-	2004/5	-	0.276	
Iceland	-	2007	-	0.279	
France	1984	2008	0.300	0.293	-0.007
Netherlands	1984	2008	0.272	0.294	0.022
Germany	1985	2008	0.251	0.295	0.045
Ireland	1987	2007	0.331	0.299	-0.031
Spain	1985	2007	0.371	0.309	-0.062
OECD				0.313	
Estonia	-	2007	-	0.313	
Poland	-	2007	-	0.314	
Korea	-	2008	-	0.315	
Canada	1985	2007	0.293	0.319	0.027
Greece	1998	2004	0.336	0.321	-0.015
Japan	1985	2006	0.304	0.329	0.025
New Zealand	1985	2008	0.271	0.330	0.059
Australia		2008	0.309	0.336	0.027
Italy	1984	2008	0.309	0.337	0.028
United Kingdom	1984	2007	0.286	0.341	0.055
Portugal		2007	0.359	0.361	0.002
Israel	1985	2008	0.326	0.371	0.045
United States	1984	2008	0.337	0.378	0.041
Turkey	1984	2007	0.434	0.409	-0.025
Mexico	1984	2008	0.452	0.476	0.023
Chile		2006	0.527	0.503	-0.024

자료: OECD(2011a).

- 최근 나타나는 세계 각국의 소득분배 악화현상은 전반적인 소득분배의 악화의 문제일 뿐만 아니라, 최상위 소득집단에 대한 집중도 심화가 동시에 발생하는 경우가 나타나고 있음. 이러한 국가들 중 대표적인 국가가 미국과 영국이라고 할 수 있는 바, 다음의 [그림 2-5]에서 보는 바와 같이 최근에 소득최상위 1%의 소득점유비중은 사상 최대치 수준에 근접하고 있음.

[그림 2-5] 주요국의 소득상위 1%의 소득점유 비중 추이



자료: World Top Income Database

- 이와 같은 사항들을 종합하면 세계경제는 중기적으로 볼 때 경제성장이 정체되면서 소득 분배가 악화되는 모습을 보일 것으로 예상되고 있으며, 이에 따라 세계경제에 대한 의존도가 높은 한국경제의 경우 획기적인 생산성 증대나 기술 개발 등이 발생하지 않는 경우 세계경제 침체의 영향권에서 벗어날 수 없을 것으로 예상된다.

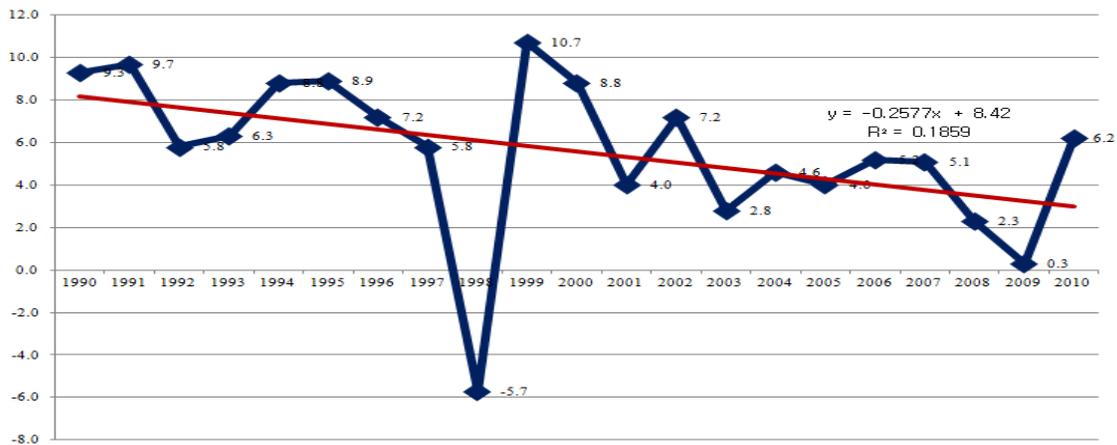
### 1-1-나. 장기적인 관점에서의 한국경제 진단

- 한국경제의 경우 최근의 글로벌 경제위기 이전부터 추세적인 성장률의 하락에 직면하고 있었음.
- 다음의 [그림 2-6]은 1990년대 이후 한국의 경제성장률을 제시하고 있는 바, 선형으로 추계한 추세선이 지속적으로 하락하고 있음을 알 수 있음. 비록 단순한 방식으로 추세선을 작성하였으나, 동 추세선에 의하면 중기적으로 볼 때 한국경제의 성장

률은 3%대 수준에 머물 것으로 예상되며 2%대로 하락하는 시기도 그리 많이 남아 있지 않은 것으로 예상된다.

- 만약 한국의 경제·사회시스템에서 근본적으로 생산성을 제고할 수 있는 획기적인 변화가 일어나지 않는 한, 이러한 성장률 저하는 피하기 어려운 전망이다. 물론 이러한 성장률의 추세적인 저하 현상은 급격히 고령화되는 인구구조의 변화를 감안할 때 더욱 가속화될 가능성이 크다고 할 수 있음.

[그림 2-6] 한국의 경제성장률 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템. ecos.bok.or.kr

□ 실제로 한국경제의 잠재성장률에 대한 다양한 예측치에 의하면, 향후 한국의 잠재성장률은 지속적으로 하락할 것으로 예상되고 있음.

- <표 2-2>는 OECD(2011b)의 잠재성장률 추계치를 제시하고 있음. 이 표에 따르면 한국의 잠재성장률은 2001~2007년에는 4.4%였으나, 2010~2015년에는 3.8%로 하락하고, 2016~2026년에는 2.4%로 하락할 것으로 예상된다. 2001~2007년 대비 2016~2026년 잠재성장률 하락폭은 2.0%p로서 OECD국가 전체의 평균하락률 0.3%p보다 월등히 크며, 분석대상이 된 국가 중에서 가장 큰 하락폭을 기록하는 나라 중의 하나로 될 것임.

– 동 기간 중 하락폭이 한국보다 클 것으로 예상되는 국가는 에스토니아, 아일랜드, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아에 불과함.

- 동 예측치에 의하면 2010~2015년의 잠재고용증가율은 1.0%이고, 2015~2026년은 0.2%에 불과하게 됨. 이와 같은 잠재고용증가율의 하락폭도 잠재성장률의 하락폭과

마찬가지로 OECD국가 중에서 가장 큰 하락폭임.

□ 이와 같은 잠재성장률 예측치는 한국 정부나 국내 연구기관들도 크게 다르지 않은데, 예를 들어 기획재정부에 따르면 한국의 잠재성장률은 2010년대에는 3.7%수준이고, 2020년대에는 2.7%로 하락할 것으로 예상한 바 있음.

○ KDI(2010)의 “미래비전2040”에서는 잠재성장률이 각각 2011~2020년 4.1%, 2021~2030년 2.8%, 2031~2040년 1.7%로 예상된 바 있음.

□ 결국 한국경제는 단기적으로도 어려움이 예상되지만 중장기적으로 추세적인 성장률의 하락이 지속될 것으로 예상됨.

○ 이를 반전시키기 위해서는 생산성의 획기적 제고와 고부가가치화를 가져올 수 있는 근본적인 사회·경제 시스템개혁이 필요한 상황임.

〈표 2-2〉 OECD 각국의 잠재성장률 및 잠재고용증가율의 비교

구분	잠재성장률						잠재고용증가율		
	2001-2007 (A)	2010-2015 (B)	2016-2026 (C)	하락 폭1 (A-B)	하락 폭2 (B-C)	하락 폭3 (A-C)	2010-2015 (D)	2016-2026 (E)	하락 폭 (D-E)
Australia	3.3	3.2	2.8	0.1	0.4	0.5	1.8	1.5	0.3
Austria	2.2	1.8	1.5	0.4	0.3	0.7	0.6	-0.1	0.7
Belgium	2.0	1.3	1.4	0.7	-0.1	0.6	0.8	0.2	0.6
Canada	2.8	2.0	1.8	0.8	0.2	1.0	0.9	0.3	0.6
Chile	3.9	4.1	3.0	-0.3	1.1	0.8	2.5	1.1	1.4
Czech	4.0	2.7	2.2	1.2	0.6	1.8	-0.1	-0.3	0.2
Denmark	1.6	1.1	1.2	0.5	-0.1	0.3	0.2	0.0	0.2
Estonia	5.9	2.4	2.2	3.5	0.2	3.7	-0.5	-0.3	-0.2
Finland	3.1	1.6	1.9	1.5	-0.3	1.2	-0.2	-0.2	0.0
France	2.0	1.5	1.7	0.5	-0.2	0.3	0.4	0.1	0.3
Germany	1.2	1.5	1.0	-0.3	0.4	0.1	0.1	-0.7	0.8
Greece	3.7	1.0	1.8	2.7	-0.7	1.9	0.1	0.0	0.1
Hungary	3.2	1.2	1.5	2.0	-0.2	1.8	0.0	-0.3	0.4
Iceland	4.1	1.4	2.3	2.7	-0.9	1.8	0.0	0.6	-0.6
Ireland	5.4	1.1	3.3	4.3	-2.2	2.2	-0.4	1.5	-1.8
Israel	3.6	4.1	3.4	-0.5	0.7	0.2	2.7	1.8	1.0
Italy	0.9	0.5	1.2	0.4	-0.7	-0.3	0.1	-0.1	0.2
Japan	1.0	1.0	1.4	0.0	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.0
Korea	4.4	3.8	2.4	0.7	1.3	2.0	1.0	0.2	0.8
Mexico	2.6	2.9	3.0	-0.3	-0.1	-0.4	1.8	1.4	0.3
Netherlands	2.0	1.2	1.2	0.9	0.0	0.9	0.5	-0.1	0.5
New Zealand	3.2	2.1	2.3	1.1	-0.2	0.9	1.2	0.6	0.6
Norway <sup>2</sup>	3.2	3.0	2.7	0.3	0.3	0.5	1.1	0.4	0.7
Poland	4.2	2.9	1.7	1.3	1.3	2.6	0.2	-0.6	0.8
Portugal	1.5	1.2	2.3	0.3	-1.1	-0.8	0.1	0.3	-0.3

구분	잠재성장률						잠재고용증가율		
	2001-2007 (A)	2010-2015 (B)	2016-2026 (C)	하락 폭1 (A-B)	하락 폭2 (B-C)	하락 폭3 (A-C)	2010-2015 (D)	2016-2026 (E)	하락 폭 (D-E)
Slovak	5.2	3.4	1.8	1.8	1.6	3.4	-0.1	-0.8	0.7
Slovenia	3.5	1.7	1.1	1.8	0.6	2.4	0.0	-0.7	0.6
Spain	3.7	1.5	2.4	2.2	-1.0	1.2	0.1	1.0	-0.8
Sweden	2.6	2.0	1.9	0.6	0.1	0.7	0.4	0.0	0.3
Switzerland	1.9	1.9	1.8	0.0	0.1	0.1	1.1	0.4	0.7
U.K.	2.3	1.5	1.9	0.9	-0.4	0.5	0.6	0.3	0.3
United States	2.5	2.3	2.2	0.2	0.0	0.3	0.7	0.5	0.2
Euro area	1.9	1.3	1.5	0.6	-0.2	0.4	0.2	0.0	0.2
OECD	2.2	1.8	1.9	0.4	-0.1	0.3	0.6	0.3	0.3

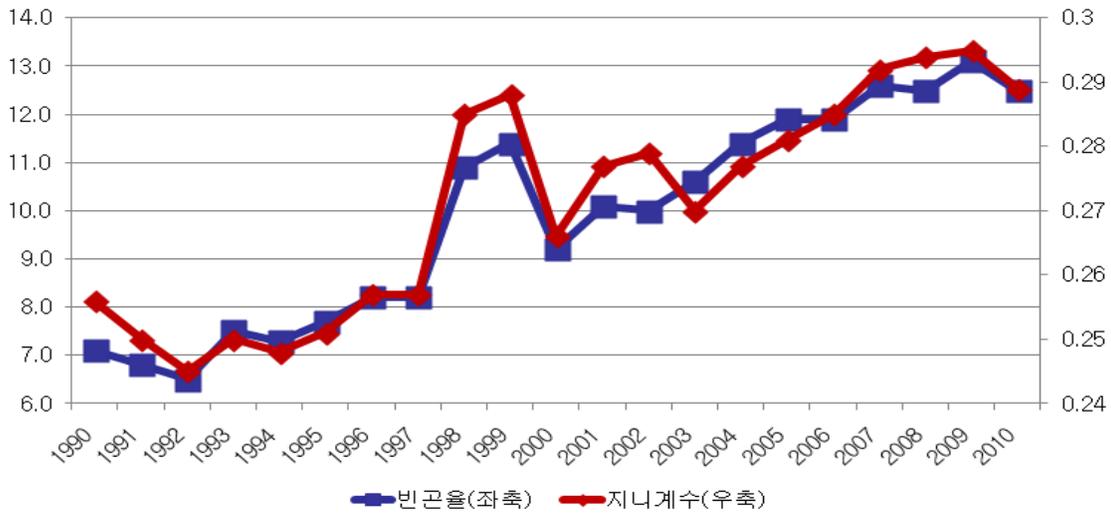
자료: OECD(2011b).

## 1-2. 현 복지상태의 진단

### 1-2-가. 소득 및 임금 불평등 현황

- 한국의 가구소득분배는 1990년대 중반 이후 지속적인 악화추세를 보이고 있음. 다음의 [그림 2-7]은 통계청이 작성한 2인 이상 비농가도시가구의 가처분소득 기준 지니계수 추이와 상대 빈곤율을 제시하고 있음.
  - 동 그림에 의하면 한국의 지니계수는 1990년대 중반 이후 상승하기 시작하여 외환 위기를 전후하여 급등하였고, 이후 다소 하락하는 모습을 보이다가 2000년대 초반 이후에는 지속적으로 상승하는 경향을 보이고 있음. 2010년에는 높은 경제성장률의 영향으로 지니계수가 소폭 하락기도 하였으나, 아직까지 추세적인 하락으로 판단하기는 어려움.
  - 상대 빈곤율은 1990년대 초반에는 7%정도였으나 이후 지속적으로 상승하여 최근에는 12~13%수준에 달하고 있음. 2010년 현재 1인 가구 및 농가를 포함한 전체 가구의 상대 빈곤율은 시장소득 기준으로 18.0%, 가처분소득 기준으로는 14.9%에 달하고 있음.

[그림 2-7] 지니계수와 상대 빈곤율 추이



주: 2인 이상 도시비농가가구 가처분 소득 기준임. OECD동등화지수를 사용하여 산출한 결과임.  
 자료: 통계청(www.kosis.kr)

□ 가구 빈곤과 관련하여 가장 심각한 분야 중의 하나는 노인가구의 상대 빈곤율임. 다음의 <표 2-3>은 OECD국가의 노인가구의 빈곤율을 제시하고 있음.

- OECD(2011c)에 의하면 2008년 한국 전체가구의 상대 빈곤율은 14.6%로서 OECD평균 10.6%보다 4.0%p가 높음. 이에 비해 한국의 65세 이상 노인가구의 상대 빈곤율은 45.1%로서 비교대상이 되는 모든 국가에 비해 가장 높은 수준이며, OECD국가의 평균인 13.5%의 3.3배에 달하고 있음.
- 특히 노인가구 중 1인 가구의 경우에는 빈곤율이 76.6%에 달하고 있어서 1인 노인 가구는 네 가구 중 세 가구가 빈곤상태에 빠져 있음.

〈표 2-3〉 노인가구의 빈곤율

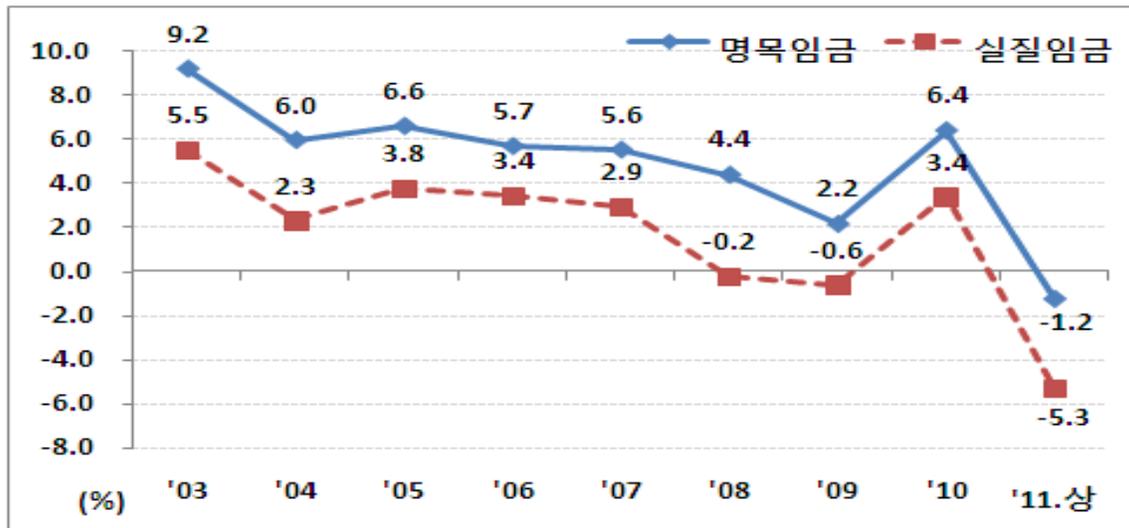
(단위: %)

국가	65세 이상	성별			가구종류		전체 인구기준 빈곤율
		여성	남성	성별차이	1인 가구	부부가구	
한국	45.1	47.2	41.8	5.4	76.6	40.8	14.6
캐나다	5.9	8.1	3.1	5.0	16.2	3.9	12.0
스웨덴	6.2	7.7	4.2	3.5	13.0	1.1	5.3
이탈리아	12.8	16.1	8.1	8.0	25.0	9.4	11.4
미국	22.4	26.8	18.5	8.3	41.3	17.3	17.1
일본	22.0	24.8	18.4	6.4	47.7	16.6	14.9
멕시코	28.0	28.5	27.6	0.9	44.9	20.9	18.4
아일랜드	30.6	35.3	24.6	10.7	65.4	9.4	14.8
OECD평균	13.5	15.2	11.1	4.1	25.0	9.5	10.6

주: 2008년 기준임.  
 자료: OECD(2011c).

- 최근 수년간 임금상승률이 매우 낮은 수준에 머물러 있거나 마이너스에 달하는 경우도 있어서 전반적인 생활수준의 하락현상을 야기
  - 다음의 [그림 2-8]은 임금상승률을 보여주고 있는데, 2008년부터 2년간은 마이너스를 기록하였으며, 2010년에는 반등하였으나, 2011년 상반기는 -5.3%에 달하게 되었음.

[그림 2-8] 임금상승률 추이



주: 5인 이상 상용직  
 자료: 고용노동부(각 연도) 사업체노동력조사

□ 한국의 가구소득 불평등도가 악화되고 있으며, 또한 임금의 경우에도 불평등과 저임금의 문제가 나타나고 있음. <표 2-4>는 OECD(2011d)가 분석한 각국의 임금소득 불평등 및 저임금근로자 현황을 보여주고 있음.

- 1999년에 하위임금 10%대비 상위 임금 10%의 비율은 한국의 경우 3.83배였으며, 이는 OECD국가 중에서 미국과 헝가리 다음으로 높은 수준이었음. 2009년에는 동 비율이 4.69배로 커져서 미국의 4.98배, 이스라엘의 5.19에 비해서는 소폭 작으나 기타 국가들에 비해서는 최고의 격차를 보이고 있음.
- 성별 격차도 1999년에는 41%에 달하였고, 2009년에는 39%로 소폭 개선되었으나, 여전히 다른 OECD 국가들에 비해 최고 높은 수준을 보이고 있음.
- 저임금근로자비율은 1999년에 23.4%였고, 2009년에는 25.7%로 소폭 상승하였음. 이러한 수준은 2개 년도 모두에서 자료가 가용한 국가 중에서 제일 높은 수준이었음.

〈표 2-4〉 한국의 임금소득 격차 및 저임금 비율

(단위:%)

구분	비율						성별격차 (%)		저임금비율 (%)	
	하위10%대비 상위10%		하위10% 대비 50%		50%대비 상위 10%					
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Australia	3.00	3.33	1.84	2.00	1.63	1.67	14	16	14.3	14.4
Austria	..	3.36	..	1.94	..	1.73	23	19	..	16.0
Belgium	2.39	2.25	1.70	1.66	1.41	1.36	15	9	..	4.0
Canada	3.63	3.68	1.81	1.90	2.00	1.94	24	20	23.1	20.5
Czech	2.86	3.19	1.72	1.84	1.66	1.74	22	18	15.1	17.1
Denmark	2.49	2.73	1.70	1.71	1.46	1.60	15	12	8.0	13.6
Finland	2.36	2.59	1.69	1.76	1.40	1.47	22	20	..	8.5
France	3.10	2.84	1.94	2.01	1.59	1.41	9	13	..	..
Germany	3.22	3.67	1.83	1.82	1.76	2.02	23	22	20.0	20.2
Greece	..	3.24	..	2.04	..	1.59	..	10	..	13.5
Hungary	4.38	4.28	2.22	2.43	1.97	1.76	15	4	22.7	21.8
Iceland	..	3.21	..	1.80	..	1.78	..	13	..	16.8
Ireland	3.27	3.94	1.92	2.12	1.70	1.86	20	10	17.8	20.2
Israel	..	5.19	..	2.69	..	1.93	..	20	..	23.1
Italy	2.50	2.27	1.60	1.56	1.56	1.45	8	12	10.4	8.0
Japan	2.97	2.99	1.84	1.85	1.62	1.62	35	28	14.6	14.7
Korea	3.83	4.69	1.97	2.25	1.94	2.09	41	39	23.4	25.7
Netherlands	2.89	2.91	1.74	1.76	1.66	1.65	22	17	14.8	..
New Zealand	2.68	2.83	1.70	1.83	1.58	1.55	8	8	12.3	12.5
Norway	1.95	2.29	1.41	1.47	1.38	1.55	10	9	10.4	8.0
Poland	..	3.64	..	2.11	..	1.73	..	10	..	21.1
Portugal	..	4.26	..	2.74	..	1.55	..	16	..	14.2
Spain	..	3.28	..	1.98	..	1.66	..	12	..	15.7

구분	비율						성별격차 (%)		저임금비율 (%)	
	하위10%대비 상위10%		하위10% 대비 50%		50%대비 상위 10%					
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Sweden	2.24	2.28	1.64	1.68	1.36	1.36	17	15	..	..
Switzerland	2.53	2.69	1.70	1.83	1.49	1.47	22	20	..	..
U.K.	3.44	3.59	1.90	1.99	1.81	1.81	25	20	20.1	20.6
U.S.	4.50	4.98	2.21	2.36	2.04	2.11	23	20	24.5	24.8
OECD	3.01	3.34	1.80	1.97	1.65	1.68	20	16	16.8	16.3

주: 저임금자비율은 중위임금의 2/3이하인 비율을 의미함. 기타 자세한 각주는 OECD(2011d), OECD Employment Outlook 2011의 Table1을 참조  
 자료: OECD(2011d).

□ 다음의 [그림 2-9]는 저임금근로자 추이를 보여주고 있음. 저임금근로자는 1999년 24.2%를 저점으로 하여 꾸준히 상승하는 모습을 보이고 있으며, 2010년에는 25.9%를 기록하였음.

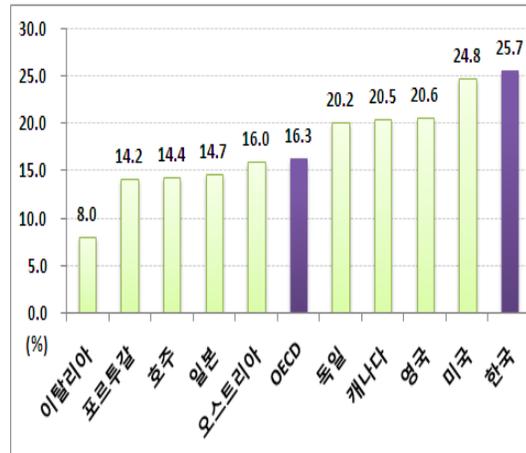
○ 저임금근로자의 비중은 OECD국가들 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있음([그림 2-9] 참조).

[그림 2-9] 저임금근로자 비중 추이

(1) 저임금근로자 추이



(2) 저임금근로자 국제비교



주: 상용근로자 5인 이상  
 자료: 고용노동부(각 연도). 「고용형태별근로실태조사」; 고용노동부(2010). 최근 노동시장 동향분석; 2010년 11월, OECD(2011d). OECD Employment Outlook 2011

□ 한국의 근로자 중에는 저임금근로자가 많을 뿐만 아니라 법적으로 정한 최저임금에도 미치지 못하는 임금을 받는 근로자가 다수 존재함. 다음의 <표 2-5>는 최저임금미만자의 추이를 보여주고 있음.

- 통계청의 경제활동인구조사를 기준으로 볼 때 2010년 현재 최저임금미만자수는 191만 7천명에 달하고, 최저임금 미만자 비율은 11.6%에 달함<sup>4)</sup>.
- 특히 연령대별로 최저임금 미만을 매우 높은 집단이 있는데, 20세 이하인 경우에는 동 비율이 47.2%에 달하고, 61~65세는 32.5%, 66~70세는 50.6% 그리고 70세 초과인 경우에는 62.4%에 달하고 있음.

〈표 2-5〉 연령별 최저임금미만자수

(단위: 천명, %)

구분	인원수				비중			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
20세 이하	156,068	145,965	182,487	158,137	45.8	45.2	57.3	47.2
21-25	193,134	173,906	213,325	182,447	12.6	12.1	15.5	14.1
26-30	114,949	90,526	121,988	119,051	4.8	3.8	5.1	4.9
31-35	127,036	114,713	128,874	95,571	5.4	4.9	5.7	4.4
36-40	163,833	135,215	157,709	126,180	7	5.6	6.5	5.3
41-45	178,845	160,939	188,435	189,216	8.3	7.5	8.5	8.4
46-50	209,688	196,889	228,191	208,127	11.3	10	11.2	10.1
51-55	178,607	169,294	214,136	202,219	13.9	12.5	14.5	12.3
56-60	163,152	164,718	170,121	163,993	21.8	20.6	20	18.5
61-65	183,194	170,003	194,188	175,180	39.6	36.7	37.2	32.5
66-70	141,293	144,299	169,012	156,489	51.1	52.8	50.7	50.6
70세 초과	81,675	80,013	135,634	139,944	59.4	57.6	62.6	62.4
전체	1,891,474	1,746,480	2,104,100	1,916,554	11.9	10.8	12.8	11.6

자료: 박준성 외(2010).

### 1-2-나. 복지지출 및 복지제도 현황

- 이와 같은 소득 및 임금 불평등에 대응하여 정부는 복지관련 지출을 늘리면서 대응하였음. 다음의 <표 2-6>은 복지지출의 증가현황을 보여주고 있음.
- 한국의 사회복지 지출금액은 2001년 38.0조원에서 급격히 증가하여 2009년에는 110.5조원에 달하게 되었음.
  - 이 중에서 공공부문은 2001년 34.2조원에서 2009년 101.8조원으로 증가하여 동 기간 중 2.98배가 증가하였음. 공공부문의 지출액이 GDP에서 차지하는 비중은 2001년 5.25%에서 2009년에는 9.56%로 증가하였음.

4) 통계청의 경제활동조사가 최저임금미만자를 추계하기에 적절하지 않은 부분이 있어서 이 수치를 절대적으로 신뢰하기는 어렵다고 하겠음.

- 1인당 복지지출액은 2001년 80만 3천원이었으나, 2009년에는 226만 8천원으로 급격히 증가하였음.

- [그림 2-10]은 경상GDP증가율 대비 복지지출 증가율의 비율은 보여주고 있는데, 동 비율은 2003년부터는 지속적으로 100%를 초과하여 항상 GDP증가율보다 복지 지출 증가율이 높았음을 알 수 있음. 특히 2009년에는 동 비율이 500%를 초과하고 있어서 2009년의 경기침체 상황에서 정부가 복지지출을 대폭 확대하였음을 알 수 있음.
- 2012년 예산안에 의하면 정부의 보건복지노동 분야 지출액은 92조원으로 전체 예산의 28.1%를 차지하며, 금액과 비중에서 모두 다른 분야보다 가장 높았음.

〈표 2-6〉 한국의 사회복지지출 추이

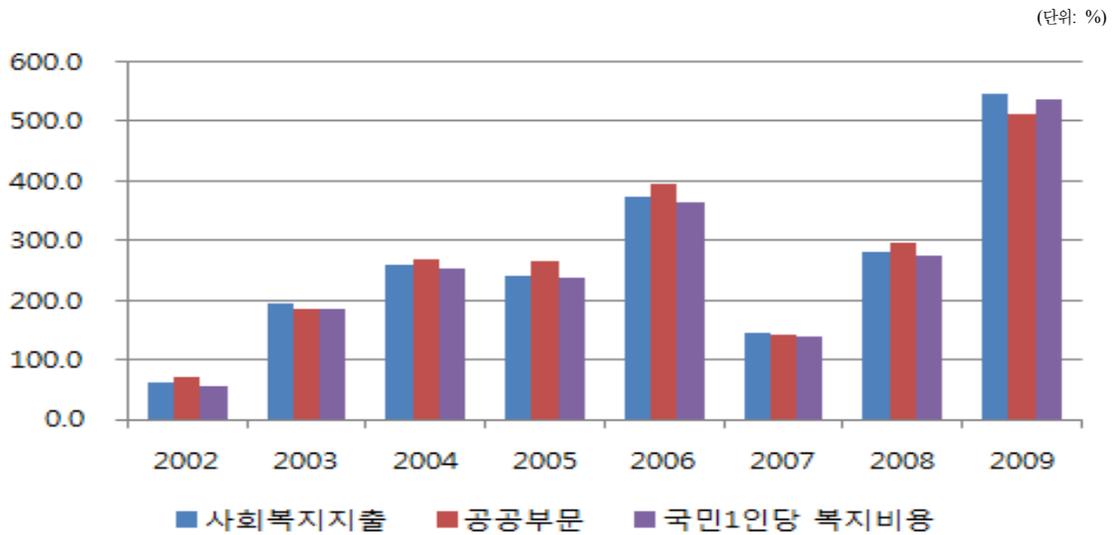
(단위: 십억 원, %)

구분	금액				경상 GDP 대비 비중		
	사회복지지출(C=A+B)	공공부문(A)	법정민간부문(B)	국민1인당 복지비용(천원)	사회복지지출(D=E+F)	공공부문(E)	법정민간부문(F)
2001	38,036	34,209	3,827	803	5.84	5.25	0.59
2002	40,523	36,823	3,700	851	5.62	5.11	0.51
2003	45,533	41,192	4,341	951	5.94	5.37	0.57
2004	54,779	49,833	4,946	1,140	6.62	6.03	0.6
2005	60,842	55,888	4,954	1,264	7.03	6.46	0.57
2006	72,347	67,092	5,256	1,498	7.96	7.38	0.58
2007	79,967	73,959	6,008	1,650	8.20	7.59	0.62
2008	91,949	85,569	6,379	1,892	8.96	8.34	0.62
2009	110,548	101,780	8,769	2,268	10.38	9.56	0.82

주: 사회복지지출은 공공부문과 법정민간부문의 합계를 의미함.

자료: 보건복지부 내부자료.

[그림 2-10] 경상 GDP증가율 대비 복지지출 증가율의 비율



주: 사회복지지출은 공공부문과 법정민간부문의 합계를 의미함.  
 자료: 보건복지부 내부자료.

□ 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 아직까지 기본적인 사회복지시스템 조차 구비되어 있지 못한 상황임. 다음의 <표 2-7>은 통계청의 경제활동조사 부가조사에 나타난 사회보험 가입률을 제시하고 있음.

○ <표 2-7>에 의하면 전체 임금근로자 중에서 국민연금 가입률이 65.7%에 불과하고, 건강보험가입자도 68.6%, 고용보험 가입자로 65.3%에 그치고 있음.

— 비정규직에 한정하면 동 가입률은 더욱 하락하는데, 국민연금은 39.5%, 건강보험은 45.1%, 고용보험은 44.1%에 불과함.

※ 이에 반해 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사에 의하면 2010년을 기준으로 전체근로자의 고용보험, 건강보험, 국민연금, 산재보험의 가입률은 각각 86.0%, 87.5%, 87.5%, 96.8%에 달하고 있음. 동 통계의 의해서도 비정규직근로자의 경우에는 고용보험, 건강보험, 국민연금, 산재보험의 가입률이 각각 52.1%, 46.9%, 49.5%, 93.1%로 나타나고 있음.

〈표 2-7〉 사회보험 가입률 현황(통계청)

(단위: %)

구분	임금근로자			비정규직		
	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험
2004	59.5	61.3	52.1	37.5	40.1	36.1
2005	61.4	61.9	53.1	36.6	37.7	34.5
2006	62.6	63.2	54.6	38.2	40.0	36.3
2007	63.2	64.4	55.3	40.0	42.5	39.2
2008	64.3	65.6	56.8	39.0	41.5	39.2
2009	64.7	67.1	58.9	38.2	43.4	42.7
2010	65.0	67	63.3	38.1	42.1	41.0
2011	65.7	68.6	65.3	39.5	45.1	44.1

주: 통계청 경제활동부가조사  
 자료: 한국노동연구원(각 연도).

〈표 2-8〉 사회보험 가입률 현황(고용노동부)

(1) 전체 근로자

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	'06년 대비 증감
고용보험	83.5	85.2	85.5	85.9	86.0	2.5
건강보험	84.3	86.6	86.9	87.4	87.5	3.2
국민연금	84.3	86.2	86.8	87.1	87.5	3.2
산재보험	93.3	95.0	95.2	96.2	96.8	3.5

(2) 정규직과 비정규직별 사회보험 가입률 현황(2010년)

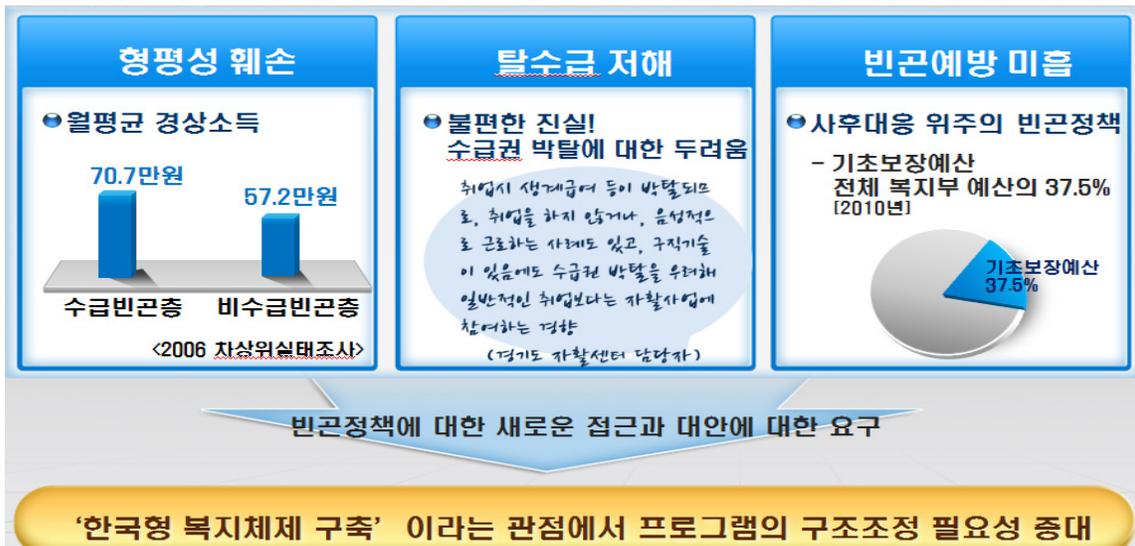
(단위: %)

구분	고용보험	국민연금	건강보험	산재보험	
전체근로자	86.0	87.5	87.5	96.8	
정규근로자	95.7	96.6	96.8	97.6	
비정규근로자	52.1	46.9	49.5	93.1	
세 부 구 분	재택/가내근로자	15.9	20.5	19.0	73.0
	파견/용역근로자	88.0	87.9	87.7	96.3
	일일근로자	38.6	10.5	12.3	93.9
	단시간근로자	27.4	24.2	25.5	82.7
	기간제근로자	82.2	83.2	86.3	97.7
	한시적근로자	25.7	16.1	16.9	84.7

주: 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사를 이용하여 산출한 결과임.  
 자료: 고용노동부(2011).

## 2. 빈곤정책의 현안과제

- 경제위기(IMF)이후 2000년 제도가 처음 시행 된 이후 전체 기초생활보장 수급자 규모는 전체인구의 약 3% 수준을 유지('10.12월 1,549천명, 878천 가구)
- 현 국민기초생활보장제도는 빈곤전략 예방, 탈빈곤 및 자립촉진, 기초생활보장 측면에서 많은 현안과제들을 가지고 있음.



### 2-1. 형평성 훼손

- 첫째, 광범위한 사각지대의 존재
  - 국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과는 여전히 제한적임.
    - 기초생활보장제도의 빈곤완화 효과는 사회보험 급여나 기타보조금에 비해 적음 (<표 2-9> 참조).
    - 구체적으로 보면 빈곤한 사람이 100명일 때 기초생활보장 급여는 약 1.1명을 빈곤으로부터 벗어나게 할 뿐이며, 빈곤갭이 100원일 때 기초생활보장 급여는 그 갭을 약 1.86원 정도 줄일 뿐임.
    - 국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과가 제한적인 이유의 하나는 적용대상의 적절성이라는 측면과 관련됨. 즉, 부양의무자 기준과 소득인정액 조건이 최저생활보장의 광범위한 사각지대를 야기하고 있음.

〈표 2-9〉 Shapley 방법에 따른 소득원천별 FGT지수의 분해; 절대빈곤

(단위: %)

	소득 대비	a=0		a=1		a=2	
		(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
근로소득	74.59	-64.06	-68.51	-69.09	-70.47	-81.96	-82.97
사업소득	19.86	-17.10	-18.29	-18.21	-18.57	-20.38	-20.63
재산소득	3.77	-2.43	-2.60	-4.87	-4.97	-7.31	-7.40
사적연금	0.06	-0.03	-0.03	-0.07	-0.07	-0.09	-0.10
사적이전소득	5.63	-5.40	-5.77	-10.46	-10.67	-13.96	-14.14
사회보험	3.20	-3.08	-3.29	-4.24	-4.32	-5.25	-5.31
근로장려금	0.01	-0.02	-0.02	-0.03	-0.03	-0.04	-0.04
기초생활보장	0.63	-1.08	-1.15	-1.86	-1.90	-1.99	-2.01
기타보조금	2.00	-1.71	-1.83	-3.68	-3.76	-5.55	-5.62
세금 등	-9.77	1.40	1.50	14.48	14.76	37.76	38.22
가처분소득	100.00	-93.50	100.00	-98.05	100.00	-98.79	100.00

주: 1) 절대빈곤은 2008년도 가구규모별 최저생계비를 통해 산출함.

2) (a)는 절대적 기여도, (b)는 상대적 기여도임.

자료: 한국보건사회연구원 · 서울대학교 사회복지연구소, 한국복지패널 4차 조사 원자료

□ 엄격한 수급자 기준<sup>5)</sup>으로 기초생활보장에서 배제된 빈곤계층의 규모가 약 400만명에 달하는 것으로 추정됨(전체인구의 약 7.5%)

○ 기초생활보장제도 신청 탈락이유 중 74.2%가 부양의무자 기준 초과

– 현행 부양의무자 기준은 엄격한 부양능력 기준을 적용하여, 실제 부양능력이 없는 빈곤자들도 부양의무자 기준의 적용으로 인해 급여 수급자격에서 탈락하고 있음(여유진 외, 2009).

○ 재산의 소득환산율이 시중 정기예금금리(10.1 평균 3.453%)보다 높은 수준

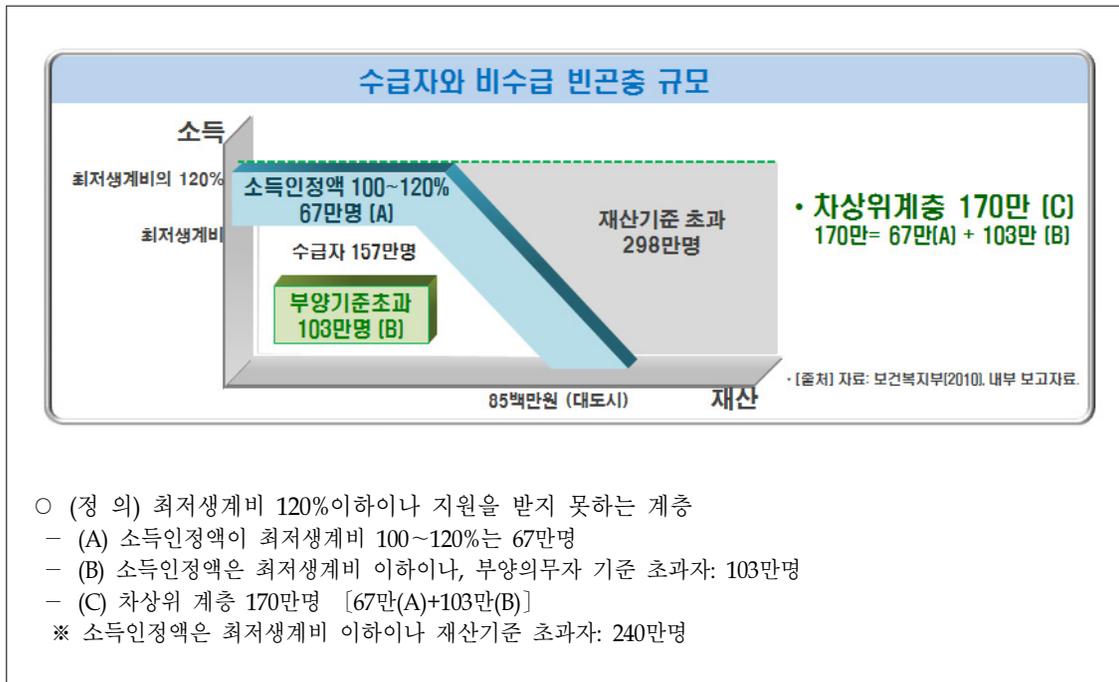
※ 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%

– 소득인정액 조건을 구성하는 재산의 소득환산제 또한 최저생활보장의 사각지대를 발생시키는 주요한 요인으로 지적되고 있음(홍경준 외 2004; 이현주 외, 2005).

□ 따라서 부양의무자 부양능력 판정기준의 상향 조정을 통해 비수급빈곤층을 합리적으로 최소화할 수 있는 방안의 모색이 필요하며, 주거용 재산의 처리문제와 과도하게 높은 재산의 소득환산율의 재검토가 요구됨.

5) 최저생계비 이하 소득인정액(소득+재산 소득환산액), 부양의무자기준

[그림 2-11] 수급자와 비수급 빈곤층 규모



□ 둘째, 표준화된 욕구로 산정한 획일적 최저생계비

- 현행 국민기초생활보장제도의 최저생계비는 중소도시 특정 연령대 4인 가족으로 구성된 표준가구를 기준으로 최저생활에 필요한 욕구들을 합쳐서 표준화된 욕구로 산정됨.
- 표준화된 욕구로 산정된 획일적 최저생계비는 지역별, 생애주기별, 개별상황별로 상이한 최저생계욕구를 반영하지 못하며, 욕구별로 세분화되지 않고 개별욕구들이 한 덩어리로 합쳐진 최저생계비 기준의 적용으로 개별적인 상황에 따른 다차원적 욕구들을 맞춤 평가하는 데 한계가 있음.

## 2-2. 탈수급 저해

□ 급여체계의 경직성

- 급여가 한 덩어리 경직적으로 작동하는 체계에서는 빈곤지위만으로 모든 급여를 받거나 혹은 아무것도 받지 못하는 all or nothing 급여체계에 따른 빈곤함정(poverty trap)이 발생하게 됨.
- 기초생활보장수급자격은 국민기초생활보장 급여 뿐만 아니라 국민기초생활보장법 이

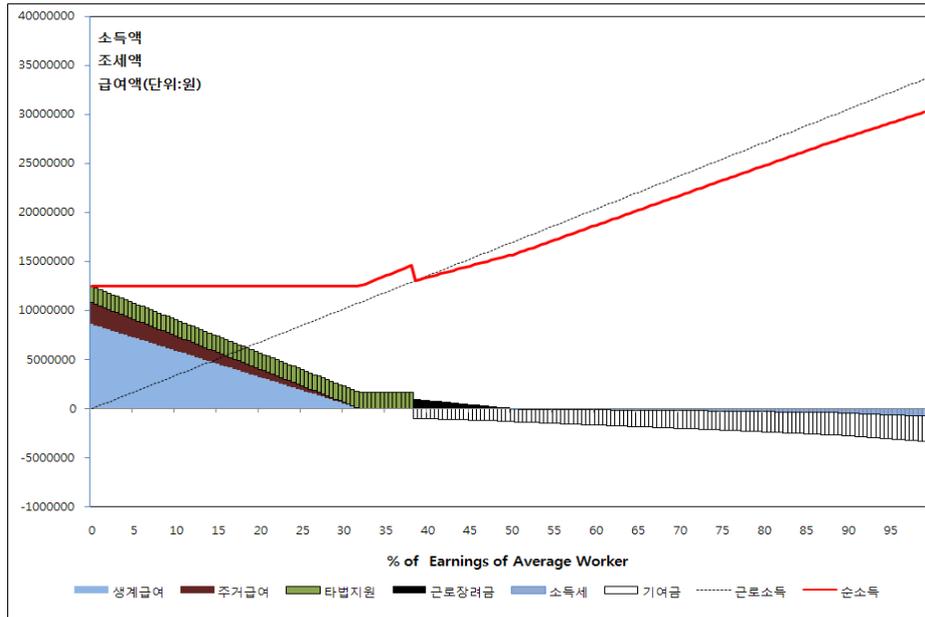
외에 타법, 타프로그램에 의해 제공되는 급여와도 밀접히 연계되어 기초수급자에게만 모든 급여 혜택이 집중되고 있어 기초생활보장수급 지위를 계속 유지하려는 반면, 차상위계층 등 비수급 빈곤계층은 모든 혜택에서 거의 배제되는 현상이 나타남.

□ 탈수급을 저해하는 썸기형 예산제약(notch effect)의 문제

- 앞서 언급한 급여체계의 경직성은 근로능력 있는 수급자의 탈수급을 저해하는 썸기형 예산제약의 문제를 파생함
  - 기초생활보장제도에서는 주거급여와 교육급여, 해산급여, 장애급여는 물론 의료급여와 같은 현물급여의 수급 자격이 생계급여의 수급 자격과 연계되어 있어 생계급여의 수급 자격을 상실할 경우, 다른 급여의 수급 자격이 상실되거나 삭감된 급여를 받음.
  - 주민세와 TV수신료 등 타법지원액, 가구특성에 따른 지출요인을 감안한 금품으로 처리되는 보육료, 교육비, 장학금, 양육수당, 조례에 의해 지방자치단체가 지급하는 금품, 기초노령연금액의 일부, 장애수당 및 장애아동부양수당, 한부모가족지원법에 의한 아동양육비 등이 수급자에게 부가적인 급여의 형태로 제공됨.
  - 소득세와 사회보험 기여금의 납부 또한 수급자에게는 면제되고 있음.
- 부부+아동 1인 가구, 그리고 부부+아동 2인 가구에 대한 분석결과(그림 2와 그림 3 참조)는 근로능력가구가 노동공급의 증가를 통해 탈수급을 시도할 경우, 썸기형 예산제약에 직면하게 된다는 점을 잘 보여줌. 이러한 문제가 발생하는 이유는 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있음.
  - 수급가구에게는 근로소득액의 크기와는 상관없이 정액의 타법 지원액이 제공되며, 사회보험 기여금과 주민세 등도 면제되지만 탈수급이 이루어지는 순간, 이러한 혜택은 모두 사라짐. 노동공급의 증가를 통해 수급을 탈피한 가구는 타법 지원액은 중지되며, 사회보험 기여금과 주민세 등을 지출해야 하므로 수급지위를 유지하고 있는 가구의 순소득보다도 적게 됨.
  - 둘째, 아동을 양육하는 가구에게 근로장려금이 지급되고 있지만 그 적용범위는 매우 제한적임. 구체적으로 아동의 수가 많은 가구, 즉 가구원 수가 많은 가구일수록 탈수급 후에 근로장려금을 지급받을 가능성과 근로장려금의 액수가 작아지게 되며, 이는 근로장려금의 효과를 제약하는 결과를 초래함.
- 썸기형 예산제약은 노동공급, 또는 근로소득의 증가를 통한 탈수급의 동기, 즉 자활 조성의 목표를 심하게 훼손함.

- 근로능력을 가진 국민기초생활보장제도 수급자의 탈수급 촉진을 위해서는  
 괜찮은 일자리의 창출 및 유지와 같은 노동수요적 측면에 대한 고려와 함께  
 쉼기형 예산제약의 문제를 발생시키는 기초생활보장제도, 근로장려세제 등  
 빈곤정책 전반의 급여 구조 개선과 재배열이 이루어져야 함.

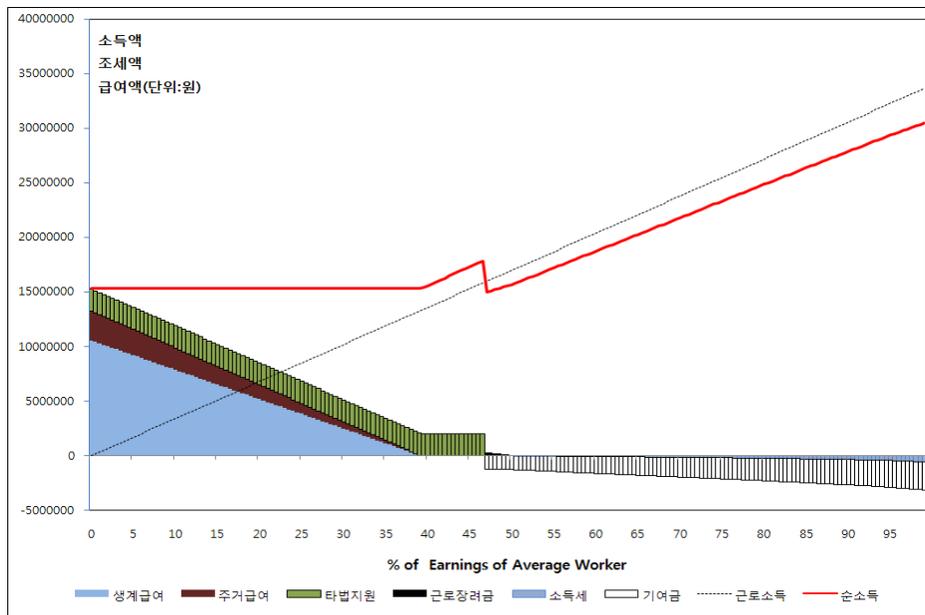
[그림 2-12] 부부+아동 1인 가구의 가처분 소득 변화 양상



주: 2009년 기준 OECD Tax and Benefit system database를 활용하여 계산함.

자료: OECD Tax and Benefit system database.

[그림 2-13] 부부+아동 2인 가구의 가처분 소득 변화 양상



주: 2009년 기준 OECD Tax and Benefit system database를 활용하여 계산함.

자료: OECD Tax and Benefit system database.

□ 근로능력 수급자들에 대한 자격 관리의 미흡함

- 수급자들이 비공식 부문에서의 근로를 통한 소득과 급여 수급을 쉽게 결합할 수 있어 부정수급의 문제가 제기되고 아울러 탈수급과 자립을 이룰 동기가 약화되고 있음.
  - － 현행 기초생활보장제도에서 근로능력 수급자에 대한 각종 판정업무가 내실 있게 진행되지 못하여, 근로능력자들이 근로무능력자로 판정되거나, 조건부과판정에서 조건부과제외자 판정이 남용되고 정기적으로 재판정이 진행되지 않고, 자활역량평가(이후 취업능력평가)가 자활사업 참여자의 능력과 욕구에 대한 체계적인 평가 없이 허술하게 진행되고 있음.
  - － 조건부과제외 및 조건제시유예 등은 판정기준이 모호하여 변별력이 없음에도 불구하고 서로 다른 기준처럼 구분되고 있음. 따라서 실제로는 유사한 집단이 다른 기준과 절차를 통해 상이하게 관리되고 있음
- 현재 수급자 소득 및 자산조사가 제대로 이루어지기 어려워 자격 및 급여 관리에서 한계를 보이는데, 이는 근로능력 있는 수급자의 경우에 더욱 심각함.
  - － 취업수급자 관리는 수급자 선정시 취업자의 취업상태 및 근로소득을 파악하고 이후 변동 상태를 주기적으로 평가하여 생계급여액을 조정하는 데 초점이 맞추어져 있음. 그러나 실제로는 최초 수급자 선정시에 취업상태 및 근로소득을 제대로 파악하지 못하고 추정소득을 부과하는 경우가 다수 발생하고 있음.
  - － 수급자로 선정된 이후 주기적으로 취업상태 및 근로소득이 파악되어야 하지만 사후관리가 거의 되고 있지 않음.

□ 취업수급자의 근로유인 체계도 부족한 실정

〈표 2-10〉 현 수급자대상의 사업유형별 근로유인 체계

구 분	소득공제	특례제도 적용	사회보험료 감면	이행급여 지원
	소득 30% 공제	최저생계비초과 시에도 3년간 수급자격인정	탈수급시 사회보험료 지원	탈수급시 의료·교육급여 2년 지원
자활사업 (4만명)	○	○	○	△
	자활근로·공동체소득 30% 공제 → 장려금 지급	자활근로·공동체, 희망리본 참여자	자활참여자 대상 자활기금에서 지원	희망키움통장 가입자 탈수급시 지원
일반 취업 (12.7만명)	×	×	×	△
	취업수급자 (조건부과제외자) 적용안됨	특례적용 안 됨 (패키지 참여자 포함)	감면제도 없음	희망키움통장 가입 가능

## 2-3. 빈곤예방 미흡

### □ 잠재빈곤층의 증가에 따른 빈곤전략의 대응 기제 미비

○ 소득이 빈곤선 미만에 있음에도 빈곤정책에서 배제되어 있는 비수급 빈곤층이 증가하고 있음.

– 최저생계비 기준 가구 빈곤율은 2007년 10.8%에서 2009년 11.5%로 증가

– 중위소득 50% 기준 가구 빈곤율도 2007년 14.8%, 2009년 15.2%로 증가



○ 반면, 기초생활보장 수급자와 일부 차상위계층의 소득 역전 현상 발생

– 한국복지패널 4차 원자료(2008년 기준)를 분석한 여유진 외(2010)의 연구에 따르면, 경상소득에 있어서는 비수급빈곤가구 57.2만원, 수급빈곤가구 77.0만원으로 수급빈곤가구의 소득이 약 20만원 정도 더 높음.

– 근로소득은 비수급빈곤가구가 수급가구에 비해 두 배에 약간 못 미치며, 사적이전소득 역시 비수급빈곤가구가 수급빈곤가구에 비해 2배 이상 높게 나타남.

– 기타 정부보조금의 경우는 전체적으로 수급빈곤가구가 비수급빈곤가구에 비해 2배 정도 높게 나온 것으로 나타나며, 이들의 가구 간의 소득격차 20만 원 중 약 8만원(40%)은 기타정부보조금에 의해 설명됨.

○ 긴급한 위기대응을 위한 긴급복지제도의 비탄력적 운영과 그 성과도 미흡

– 긴급복지제도가 원래 제도 취지와 달리 지원대상 중 전년도 지원대상자의 상당수가 반복적으로 신청하거나, 기초수급자가 다수를 차지하는 등 신규대상자 발굴이 미흡

– 긴급복지 급여별 위기사유 등의 선정 및 급여가 제한되어 있어 위기대응의 효과가 낮음.

○ 차상위계층의 주요 빈곤원인인 주거, 교육, 의료 등의 현물급여가 부족하여 빈곤화

위험성이 높음.

- 기초생활보장 수급자를 제외한 저소득 빈곤층은 소득보다 지출이 많은 적자 가계가 지속되거나, 의료비, 교육비, 주거비 등에서 비일상적인 추가 지출이 발생하게 되면 장기적으로 빈곤에 빠져 기초생활보장 수급자가 될 위험성이 높음.
- 기초생활보장제도 외에 교육과학기술부, 국토해양부, 방송통신위원회, 보건복지부, 지식경제부 및 행정안전부 등의 다양한 복지사업은 차상위계층에게 수급의 우선순위를 두고 있는 급여는 많지 않으며, 수급대상자에 차상위계층이 포함되어 있는 경우에도 기초생활보장 수급자에게 수급의 우선순위가 있음.
  - 교육과학기술부의 기초생활 수급자 장학금 지원은 수급자만을 대상으로 할 뿐 아니라, 대학생 근로장학금도 수급자를 1순위로 하고 있음.
  - 국토부의 기존주택전세임대 및 영구임대주택 공급도 기초생활보장 수급자를 1순위로 하고 있음.

〈표 2-11〉 기초생활보장 수급자 대상 복지사업들

관련 부처	육구	대상	사업내용	
교육과학기술부	교육	청년, 대학생	기초생활수급자 장학금 지원(성적기준)	
			대학생 근로장학금 1순위 지원(2순위지원포함)	
국토해양부	주거	일반가정	다가구등기존주택매입임대 공급 1순위	
			기존주택전세임대 1순위	
			영구임대주택 공급(기초수급자, 무주택세대주)	
			자가주택 개보수	
방송통신위원회	정보통신	일반가정	유선전화, 이동전화, 초고속인터넷 요금 감면(기초생활수급자)	
		일반가정	디지털컨버터 1대 무상제공 또는 디지털TV 구매비용 1보조	
보건복지부	생계	일반가정	기초생활보장급여(생계, 주거, 교육, 해산장제급여)	
		일반가정	의료급여	
	의료	노인	노인의치보철	
		장애인	장애인등록진단비 지원	
근로	일반가정	희망키움통장		
지식경제부	에너지	일반가정	이동, 청소년	난방연료 긴급지원
			전기요금할인	
			가스요금할인	
			저소득층에너지효율개선(조명무상교체포함)	
서민층 고효율조명 무상교체 지원				
행정안전부	근로	일반가정	9급 공무원채용시 기초생활수급자 진출 지원	

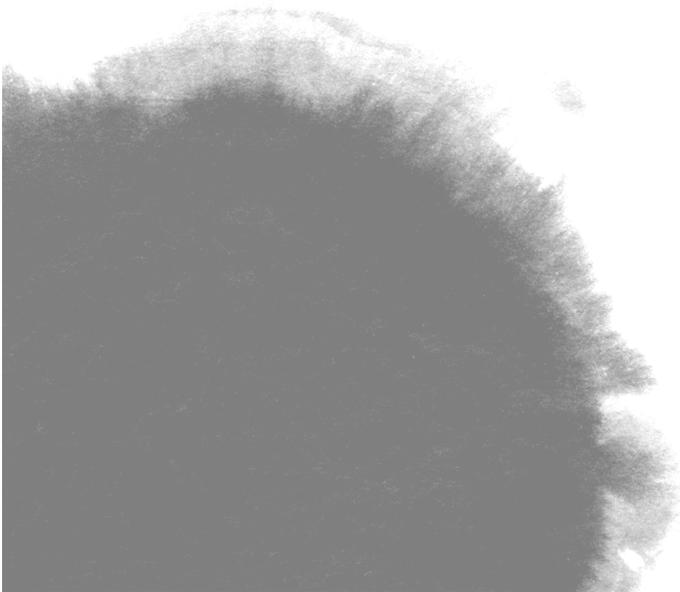
주: 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하인 가구 대상 사업임.

자료: 강신욱(2011).



# 03

## 빈곤정책 제도개선을 위한 새로운 패러다임 모색





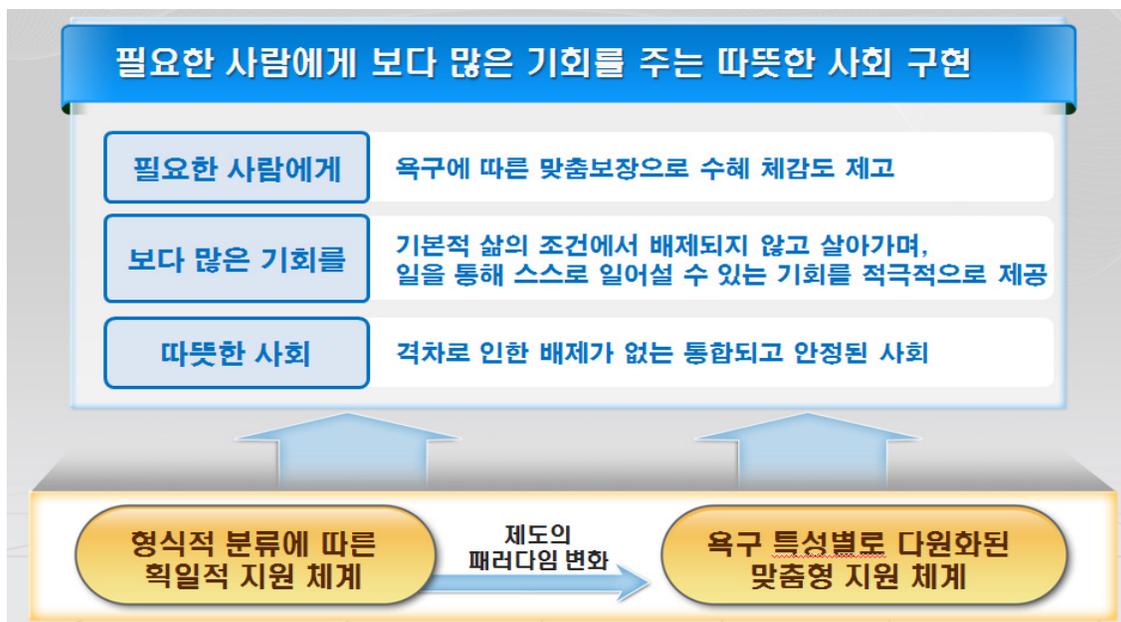
# 제3장 빈곤정책 제도개선을 위한 새로운 패러다임 모색

## 1. 빈곤정책 제도개선의 비전과 목표

- 빈곤정책의 패러다임은 이러한 빈곤정책의 접근에서 모색되어야 하며 현안과제와 환경변화에 따른 당면과제를 중심으로 개선방안이 마련되어야 함.
- 빈곤정책은 다음의 세 가지 의미로 그 위상을 정립할 수 있음.
  - 첫째는 빈곤상태에 놓인 국민의 인간다운 최저생활을 보장하는 것임.
    - 이는 이미 빈곤상태에 있는 빈민에 대해 소득이전을 통해 즉각적인 생활고를 해결해주는 가장 오래되고 전통적인 빈민구제 정책으로, 빈곤정책 중 가장 핵심적이지만 소극적이고 사후적이며 협의적 개념의 빈곤정책이라 할 수 있음.
  - 둘째는 빈곤으로부터 벗어나기 위해 자립하려는 노력을 지원하는 정책임.
    - 탈빈곤을 위해 자립노력을 하도록 지원하는 당근(pull 정책)과 채찍(push 정책)의 다양한 자립지원정책들도 빈곤구제 정책만큼 오래된 역사를 갖고 있음.
      - 이는 빈곤정책이 최저생활을 보장하기 위한 급여보장으로 근로동기를 저하시키지 않을까라는 우려에 대해 끊임없는 의식적 정책행보를 해왔기 때문임.
    - 복지국가 위기 이후 더욱 강조되고 더욱 정교해진 일련의 근로연계복지(workfare) 정책들이 이러한 빈곤층 자립정책의 핵심임.
  - 셋째는 빈곤상태로 떨어질 위험이 있는 잠재적 빈곤집단에 대한 예방적 지원을 통하여 빈곤의 위험을 사전적으로 예방하는 정책을 의미함.
    - 빈곤예방 정책은 잠재적 빈곤위험 집단에 대한 표적화된 정책(예컨대, 과다의료지출 집단에 대한 지원제도) 뿐만 아니라 질병, 재해, 노령, 실업, 장애 등 소득상실의 사회적 위험에 대비한 보편적인 사회보장제도가 1차 사회안전망으로 작동하는 것을 포함.

- 따라서 빈곤예방정책은 사회보장정책, 사회서비스정책, 나아가 노동시장정책까지도 포함할 수 있는 광의의 사회정책임.
- 빈곤정책 제도개선 의 비전은 빈곤문제의 직·간접적인 해소를 통하여 정책수혜의 체감도를 제고하고, 일을 통한 자립지원을 강화하여 통합되고 안정된 사회를 구현하는 것임.
- 최종 사회안전망으로서 기초생활 욕구를 보다 효율적으로 충족시키는 동시에 일을 통해 빈곤전략 예방을 적극 지원하는 지속가능한 빈곤정책제도로 발전
- 특히 근로능력 있는 자의 빈곤심화, 반복빈곤, 빈곤대물림 등의 차단을 위하여 재기와 도약을 지원하는 체계 구축

[그림 3-1] 빈곤정책 제도개선의 비전



- 빈곤정책 제도개선은 예방, 보장, 자립의 균형적 발전을 목표로, 빈곤예방 및 기초생활보장의 강화기능과 동시에 계층이동의 촉진기능을 증진시킴으로써 도달될 수 있음.
- 빈곤정책은 특정욕구의 결핍으로 인한 빈곤화와 생활곤란을 방지하기 위해 기본생활권을 보장하며 이와 함께 일을 통한 빈곤탈출과 근로유인을 통한 탈수급을 지원하는 방향으로 발전되어야 함.
- 이러한 빈곤정책 제도개선의 목적은 일하고자 하는 빈곤층에게 복지-고용-주거-교육 관련 급여와 서비스의 연계강화를 통한 빈곤전략 예방과 사각지대 완화이며, 근로빈곤층의 자

립서비스 지원 및 관리 강화를 통한 탈수급 유인 및 안정성 제고에 있음.

- 수급자에 대한 급여 집중을 해소함과 동시에 수급자와 비수급빈곤 계층간 한정된 자원의 효율적 배분 도모
- 비수급 근로빈곤층의 빈곤전략 예방과 근로능력수급자의 장기빈곤화 차단

[그림 3-2] 빈곤정책 제도개선의 목표



## 2. 빈곤정책 제도개선의 방향 모색

### 2-1. 맞춤형 기본생활권 보장의 개편방향 모색

#### 2-1-가. 맞춤형 기본생활권 보장 개편의 배경 및 목적

□ 제도의 포괄성 강화를 위한 급여체계 합리화

○ 욕구별 급여특성에 따라 다층적 보장

－ 개별상황에 따라 다양한 다차원적 욕구를 유연하게 반영할 수 있는 맞춤형 급여 체계로 개편

• 현재 개별적 상황에 따라 최저생계욕구 수준이 상이한데도 불구하고 표준화된 생계급여 산정방식이 동일하게 적용되고 있음.

• 예컨대, 자립을 하려는 근로능력자의 경우 취업을 위한 교육훈련 및 취업지원 서비스, 근로활동에 따른 경비 지원, 보육 간병서비스의 보장 등이 체계적으로 지원되지 못하고, 중증질환 치료에 따른 비법정급여 등 본인부담금 지원, 지역별로 차등적인 주거비 부담을 반영한 주거비 지원, 자가가구와 임차가구에 따른 주거급여 차등 등이 필요함에도 불구하고 개별상황에 따른 맞춤형 급여가 이루어지지 못하고 있음.

－ 개별욕구의 특성을 반영한 급여별 수급의 자격기준 및 보장수준으로 기초생활권 보장성의 합리화 확보

• 현행 최저생계비 계층에서의 가구균등화 지수는 생계와 주거, 의료 등의 효용을 같게 반영하고 있어, 가구규모에 따라 욕구별로 과잉 또는 과소 보장되고 있음.

• 가구특성별(주거점유형태별/근로능력별/학생유무별) 필요한 급여를 조합하고, 동시에 가구규모에 따른 욕구별 결핍정도를 차별화하여 보장

○ 전생애 기본생활권 보장을 위한 제도의 역동적 대응체계

－ 욕구별 관련 복지제도와 연계성 강화

• 대부분 기초생활보장 수급자를 주된 지원대상으로 하고 있어서 기초생활보장 수급자로 선정되지 못한 저소득층이 장기적으로 최하위 빈곤층으로 전락할 가능성이 높음.

- 빈곤예방 강화를 위해 잠재적 빈곤문제에 대한 사전적 체계 강화
  - 긴급지원 대상자의 적극적이고 선제적인 발굴, 사정에 맞게 융통적으로 지원할 수 있는 사전적 대응 강화

□ 제도의 건강성 제고를 위한 빈곤정책 배제의 축소

○ 실질적인 소득은 최저생계비 이하인데도 불구하고 부양의무자 기준과 재산의 소득환산제로 인하여 소득인정액이 최저생계비 이상으로 배제되어 있음.

- 이는 실제 생활에 동원할 수 있는 자원과 제도적으로 동원할 수 있다고 간주하는 자원 수준 간에 괴리가 발생하는 것임.

※ 국민정서를 감안한 승용차 100% 소득환산은 비수급 빈곤층을 발생시키는 비합리적 소득환산율로 지적되고 있음.

○ 우리 사회의 부양책임과 재산권에 대한 가치들을 감안하여 빈곤정책의 타당성 확보

- 실질적 부양이 가능한 수준으로 부양능력 판정기준을 합리적으로 현실화하고 부양의무자 능력 판정기준 합리화

- 부양의무자 고려 문제는 한국사회의 가족책임 우선의 가치와 관련된 문제임. 부양의무자 기준을 아예 없애지 않는 한 부양의무자의 법제도적 범위는 이미 최소화된 상태임. 오히려 더욱 문제가 되는 것은 부양의무자의 부양능력 판정기준이 지나치게 낮다는 것임.

- 따라서 부양의무자 부양능력 판정기준의 상향 조정을 통해 비수급빈곤층을 합리적으로 최소화할 수 있는 방안의 모색이 필요함.

- 더 나아가 급여의 특성에 맞추어 부양의무자 기준 적용 여부 및 부양의무자 기준을 달리 적용 필요

- 재산의 소득환산제 적용에 따라 실질적 빈곤층이 비수급자로 남게 되는 문제 역시, 지나치게 높은 현행 재산의 소득환산율을 재검토하여 합리화 필요

- 재산기준도 수급자격 여부를 판단하는 기준으로 활용하여 일정기준 이상의 재산을 가진 경우에 수급자격에서 탈락시키는 방식 적용 필요 즉, 재산기준을 급여액 결정기준으로까지 연계하여 사용하지 않는 방식 고려하되 급여별 재산기준선 다원화

□ 더욱이 변화하는 경제사회환경하에서 한부모, 노인 등의 전통적 빈곤층에 더불어 근로빈곤층(working poor) 이라는 새로운 빈곤계층의 등장은 국민기초생활보장제도의 개편 요구에 도전

- 근로빈곤층의 특성을 고려한 맞춤형 보장으로의 질적 전환을 통해 빈곤선 주변에 포진하고 있는 근로빈곤층이 탈빈곤할 수 있도록 적극 지원하는 동시에 빈곤으로 떨어지지 않도록 하는 급여체계지원 필요
  - 유연한 맞춤보장이 가능하도록 욕구항목별로 급여를 세분화하고 욕구특성에 따라 수급자격을 달리 설정하는 급여체제로 재편하여 빈곤지위만으로 모든 급여를 받거나 혹은 아무것도 받지 못하는 급여체계에 따른 빈곤합정을 제거하여야 함.
  - 소득빈곤, 화폐적 빈곤만을 국민기초생활보장제도의 급여를 수급하는 유일한 기준이 되도록 하지 않는 것, 욕구특성을 고려한 수급자격의 설정이 빈곤탈출의 자발적 노력을 돕게 될 것임.

## 2-1-나. 맞춤형 기본생활권 보장의 개편방향 모색

- 기초생활보장 수급자에게 각종 급여의 집중
  - 기초생활보장 수급자에게 여러 부처의 각종 복지지원 집중 현상
    - 기초생활보장 수급자에게는 국민기초생활보장제도에서 생계급여를 포함한 의료급여, 교육급여 등 지급
    - 기초생활보장제도 외에 교육과학기술부, 국토해양부, 방송통신위원회, 보건복지부, 지식경제부 및 행정안전부 등의 다양한 복지사업은 차상위계층을 수급대상으로 포함하기도 하지만, 그 경우에도 기초생활보장 수급자를 우선대상으로 함.
    - 차상위계층에게 수급의 우선순위를 두고 있는 급여는 많지 않으며, 수급대상자에 차상위계층이 포함되어 있는 경우에도 기초생활보장 수급자에게 수급의 우선순위가 있음.
      - 교육과학기술부의 기초생활 수급자 장학금 지원은 수급자만을 대상으로 할 뿐 아니라, 대학생 근로장학금도 수급자를 1순위로 하고 있음.
      - 국토부의 기존주택전세임대 및 영구임대주택 공급도 기초생활보장 수급자를 1순위로 하고 있음.

〈표 3-1〉 기초생활보장 수급자 대상 복지사업

관련 부처	목구	대상	사업내용	
교육과학기술부	교육	청년, 대학생	기초생활수급자 장학금 지원(성적기준)	
			대학생 근로장학금 1순위 지원(2순위지원포함)	
국토해양부	주거	일반가정	다가구 등 기존주택매입임대 공급 1순위	
			기존주택전세임대 1순위	
			영구임대주택 공급(기초수급자, 무주택세대주)	
			자가주택 개보수	
방송통신위원회	정보통신	일반가정	유선전화, 이동전화, 초고속인터넷 요금 감면(기초생활수급자)	
			디지털컨버터 1대 무상제공 또는 디지털TV 구매비용 1보조	
보건복지부	생계	일반가정	기초생활보장급여(생계·주거·교육·해산·장제 급여)	
		일반가정	의료급여	
	의료	노인	노인의치보철	
		장애인	장애인 등록 진단비 지원	
근로	일반가정	희망키움통장		
지식경제부	에너지	일반가정	이동, 청소년	난방연료 긴급지원
			전기요금할인	
			가스요금할인	
			저소득층 에너지효율 개선(조명 무상교체 포함)	
서민층 고효율조명 무상교체 지원				
행정안전부	근로	일반가정	9급 공무원 채용시 기초생활수급자 진출 지원	

주: 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하인 가구 대상 사업임  
 자료: 강신욱(2011).

- 급여의 집중으로 인해 기초생활보장 수급자와 일부 차상위계층의 빈곤상태 역전 현상
  - 2004년 차상위계층 실태조사 결과, 수급가구를 제외하고 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 차상위계층의 월평균 경상소득은 48.28만원으로 수급가구의 62.32만원에 비해 14.04만원 더 낮게 나타남.
  - 2006년 차상위계층 실태조사에서도 소득인정액 120% 미만인 차상위계층의 월평균 경상소득은 57.17만원으로 수급가구의 70.74만원에 비해 13.57만원 더 낮아 소득 역전 현상 유지

1) 차상위계층 기준 관련 기존 연구

가) 공공부조제도의 분류

□ Lodemel and Schulte(1992)

- 사회부조체제(social assistance schemes)의 4차원
  - 일반 최저소득보장제도 vs 특정범주집단 제도
  - 소득보장 강조 vs 사회통합과 치료(사회복지실천: social work) 강조

- 법적 권리로서 급여 vs 재량적(discretionary) 급여
- 입법, 행정, 재정에 대한 중앙정부 책임 vs 지방정부 책임
- 사회부조체제의 4유형 제시
  - 북유럽형(Nordic)
    - 전체 스칸디나비아 국가
    - 지방분권형이며, 대체로 재량적 급여 체계를 갖고 있어서 한계 집단이 주된 대상이며, 사회복지실천개입 강조
  - 라틴형(Latin)
    - 프랑스, 남부 유럽 및 지중해 국가
    - 일반공공부조체계는 제대로 발달되어 있지 않음.
  - 대륙형(Continental)
    - 오스트리아, 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드
    - 비스마르크식 사회보험에 근거, 범주적 제도와 함께 일반적 권리-기반 부조, 보충성을 강조하지만 북유럽 국가보다 지방분권화 정도는 낮음.
  - 영국형(British)
    - 제한적 사회보험급여로 인해 부조는 광범위.
    - 전국적으로 조직되어 있으며, 사회복지실천의 개입은 거의 없이 거의 전적으로 소득보장에 기초

#### □ Behrendt(2000)

- 사회부조체제의 3단계 과정이 빈곤 예방의 효과성 결정
  - 대상자가 실제로 사회부조 수혜 자격을 갖는가(eligibility)
  - 급여가 가구의 욕구를 충족시키기 위해 충분한가(adequacy)
  - 빈곤 가구가 실제로 급여를 요청하는가(take-up)

#### 나) 공공부조제도의 급여 유형

##### □ Gough(1994)의 자산조사제도(resource-tested programs)의 분류

- 공식 최저생계비 이하 대상의 빈곤조사(poverty testing) vs 일반계층의 접근을 막기 위한 일반자산조사(general means testing)
- 현금급여 vs 현물(서비스)급여(tied benefits)
  - 현물급여는 주로 주거급여(housing assistance)

- 일정 소득/재산 범위 내 전체 집단 대상 제도 vs 특정 범주집단(노인, 장애인) 제도
- Eardley et al. (1996)의 자산조사급여 유형
  - 일반부조
    - 최저소득기준 미만의 전체 대상자에게 현금급여 지급
  - 범주적 부조
    - 특정 집단에 현금급여 지급
  - 현물부조(tied assistance)
    - 특정 재화 또는 서비스에 대해 현물 또는 현금으로 제공하는 것으로, 주거부조와 기타 현물부조로 구성
- 사회부조 수급자의 유형
  - 노인, 장애인, 한부모, 실업자가 주된 수급자

#### 다) 수급자격

##### □ 빈곤의 포괄적 개념

###### ○ 박탈

- Whelan & Maître(2005), Moisiu(2004) 등이 박탈과 상대적 빈곤의 개념으로 취약계층 구분
- 이현주 외(2005)에서 박탈지수를 활용하여 소득이 최저생계비의 130% 미만의 비수급층을 복지수요잠재층으로 정의

###### ○ 근접빈곤(near poverty)

- Klevens(2001)는 미국 공식 빈곤선 대비 가구소득의 비율이 100% 이상 125% 미만인 경우를 근접빈곤으로 정의
  - 50% 이상 100% 미만 - 중도 빈곤(intermediate poverty)
  - 50% 미만 - 극빈곤(severe poverty)
- McCormack(2004), Meyer and Sullivan(2006), Rank and Hirschl(2001)는 빈곤선의 150% 미만을 근접빈곤선으로 제시
- Sutherland(2000)는 영국에서 평균 소득의 55%를 근접빈곤선으로 제시

###### ○ 사회적 배제

- Lenoir(1974)는 사회보험제도에서 배제된 계층 연구
- Bhalla and Lapeyre(1997)는 일부 영역의 욕구미충족 경험 계층

- Atkinson(2000)은 첫 단계로 재정적 빈곤(financial poverty)에 대한 초점 강조
  - 경제적 자원의 부족이 유일한 문제는 아니지만 사람들의 삶에 주요한 영향
  - 가구균등화 가처분 소득이 중위소득의 60% 미만인 가구를 빈곤가구로 합의
- 빈곤의 다차원적, 역동적, 상대적 측면 강조
- 이현주 외(2008)에서 생활용품, 의생활, 주거, 의료, 저축, 교육의 6개 배제 영역 배제지표로 박탈문항 사용
  - 빈곤기간과 빈곤경험횟수를 활용하여 차상위계층 최소 정책기준선으로 소득이 최저생계비의 120%, 바람직한 정책적 빈곤선으로 최저생계비의 140% 제안
- 박탈, 배제 개념의 장점과 한계
  - 빈곤에 다양한 차원이 있으며, 사회적 배제는 폭 넓은 해석의 여지를 남겨 두고 있어서 노숙(homelessness), 고용 불안, 건강 불안 등이 포함
  - 단순히 소득 및 재산을 기준으로 한 빈곤 개념에 비해 잠재적 빈곤계층을 확대할 수 있는 여지
  - 그러나 박탈, 배제 등의 개념을 채택하는 경우에도 정책적 활용을 위해서는 이를 바탕으로 소득 및 재산기준으로 전환하여 활용
  - 빈곤기간 또는 빈곤경험횟수 등의 동태적 기준도 실제 정책적으로 사용할 때는 특정 시점의 기준으로만 활용 가능하며, 역시 별도의 소득 및 재산기준으로 변환 필요
  - 빈곤의 정의를 다양화하여 빈곤계층을 확대하여 고려할 필요성에 대한 이론적 기반 제공
- 소득 기준
  - 사회부조제도는 소득 조사 실시
    - 소득이 부조 기준선을 초과하는 경우 모든 국가에서 수급자에서 제외
  - 사회부조제도(social assistance regimes) 유형에서 소득 공제(earnings disregards) 중요
    - 관대한 소득공제(high earnings disregards): 호주, 뉴질랜드, 미국, 벨기에, 독일 등
    - 소득공제 없음(no earnings disregards): 북유럽 국가들, 남부 유럽, 터키, 오스트리아, 스위스
  - 소득 공제 정도에 따른 범주
    - ‘소득공제 없음’, 최소공제(15% 이하), 중간공제(16%~40%), 최대공제(40% 초과)
    - 공제 대상 소득 범위의 차이

- 근로소득으로 제한 vs. 비근로소득 포함
- 사회보장소득 포함 vs. 사회보장소득 공제
- 가족 유형에 따른 차이
  - 한부모가구 등에는 더 높은 공제율 적용하기도 함.
- 공제기간
  - 일정 기간만 공제 vs. 기간 별 공제 점감

## □ 자산 기준

### ○ 자산조사와 관련된 결정

- 급여 신청자의 자원(resources) 범위
  - 급여에 대한 자격을 ‘개인’으로 제시하는 경우가 많지만 실질적 단위는 배우자와 자녀를 포함하는 가구
  - 신청인과 배우자의 자원만 포함시키는 경우가 다수이며, 자녀의 자원은 완전히 제외하거나 포함하더라도 일부분만 포함
- 재산 공제 범위
  - 전체 유동자산 고려(극히 일부만 제외) vs. 자본에는 높은 공제율 적용
- 공공부조 신청 전 재산의 소비 정도
  - 거주용 주택 공제 vs. 지원 신청 전 주택 매도

### ○ 사회부조제도 유형별 자산조사 정도

- 선택적 복지체계(Selective welfare systems: 호주, 뉴질랜드)
  - 자산조사는 세밀하게 구성되어 있으며 일관성 있게 실행.
  - 그러나 자산공제와 소득공제는 상대적으로 관대한 편.
- 공공부조국가(The public assistance state: 미국)
  - 자산조사는 엄격하지만 대체로 소득공제와 근로유인 포함
- 통합안전망 복지국가(Welfare states with integrated safety nets: 영국, 아일랜드, 캐나다)
  - 자산조사에서 상당한 정도의 공제와 일부 근로유인 포함
- 이중사회부조(Dual social assistance: 독일, 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크)
  - 자산조사와 소득공제는 어느 정도 유연하지만, 급여는 평균 이하
- 시민권 기반 잔여적 부조(Citizenship-based but residual assistance: 노르웨이를 제외한 북유럽 국가 및 네덜란드)

- 엄격한 자산조사 실시. 이는 완전 고용에 기초한 보편적 복지제도에 기인
- 원시적 부조(Rudimentary assistance: 남부 유럽 및 터키)
  - 자산조사는 특별히 엄격하지 않으며, 부양의무는 핵가족으로 한정
- 석상훈(2011)의 자산빈곤
  - 절대빈곤에서 자산빈곤은 각 가구의 3개월 최저생계비 미만
  - 상대빈곤에서 자산빈곤은 중위자산의 50% 미만
  - 순자산(총자산-총부채)을 기준으로 2007년 절대적 자산빈곤층은 10.7%, 상대적 자산빈곤층은 32.5%
  - 절대적 자산빈곤층은 2005년~2008년 1.5% 감소하였으나, 상대적 자산빈곤층은 동 기간에 5.8% 증가
  - 상대기준으로 소득빈곤이 정체되어 있는 경향인 반면 자산빈곤은 악화
  - 자산빈곤이 소득빈곤에 비해 고착화
- 주거비에 대한 고려
  - 주거비는 저소득 가구의 소득 요건에서 중요한 요소
  - 사회부조 욕구사정에서 주거비의 전부 또는 일부를 포함하거나 저소득층에게 별도의 소득 연계 또는 자산조사 연계 주거수당을 지급
    - 주거욕구와 저소득의 관계는 매우 복잡하고 다양
    - 세입자만 지원하거나 세입자와 자가 소유자를 함께 지원하는 방식이 있으나 대체로 자가 소유자까지 포함
    - 월세의 일정 비율 또는 일정액을 지원하거나, 보증금을 지원하거나, 대출이자를 지원하는 방식 등 다양
    - 부조 수급자만을 대상으로 일반 사회부조의 급여에 포함하여 지급하거나 별도의 주거급여제도를 통해 폭넓은 저소득층을 대상

## 2) 국내외 공공부조 급여제도의 특징

### 가) 외국의 기준

#### □ 호주

##### ○ 급여의 자격 요인

- 소득, 자산 외 임대료 금액, 부모의 소득과 자산(일부 급여), 부양자녀의 수, 연령, 독거여부 포함.

○ 자산조사

- 상한선은 자가와 임대 간 차이가 있으며, 임대의 상한선이 자가의 상한선보다 높게 책정되어 있음.
- 독신과 부부 간의 차이가 있으며, 부부가 독신보다 상한선 높음.
- 부양자녀가 있는 경우 상한선 높음.

○ 호주는 전형적인 사회보험제도의 부재로 인해 공공부조제도의 대상자 범위가 최저생계비 미만의 빈곤층을 넘어서 훨씬 포괄적

□ 미국

○ TANF가 대표적 공공부조제도

○ TANF의 소득과 자산 자격기준(financial eligibility)은 주 별로 차이

- 예를 들어, Montana TANF
  - 거주주택 제외한 재산 상한선 \$3,000
  - 소득은 가구원 수 별 소득 기준 마련
- 미시간의 TANF 현금부조
  - 3인의 한부모 가구의 소득 제한은 연 \$9,288 (2005)
  - 재산 자격기준에서 재산 공제는 없으며, 재산 제한은 \$3,000 (2005)
  - 재산조사에서 자동차는 모두 제외
- Oregon의 post-TANF 프로그램
  - income cap으로 연방빈곤선의 250% 사용

○ Supplemental Security Income(SSI)

- 소득 제한
  - 월 소득공제 \$20
  - 근로소득 공제 \$65, \$65 초과는 50% 공제
- 재산 제한
  - 개인 \$2,000, 부부 \$3,000

□ 이탈리아 (Baldini et al., 1999)

○ 1998년 경제상황지수 (Indicator of Economic Situation: ISE) 도입

- 가구 단위로 소득과 재산 요소의 합계를 수정하는 균등화 지수를 사용
- 전체 재산에 0.2 이하의 계수  $\alpha$ 를 곱하여 재산 지수 계산
  - $ISE = (Income + \alpha Wealth) / EQ Scale$

- 소득과 재산을 함께 포함한 식을 사용하는 방식은 소득인정액과 유사

□ 해외 제도의 선정기준 차이

○ 국외의 사례에서 대부분 제도의 선정기준은 기본 자격요건(basic eligibility)과 재정적 자격요건(financial eligibility)으로 구성

- 재정적 자격요건은 소득과 자산으로 구성

• 재정적 자격요건에도 소득과 재산을 모두 확인하는 경우와 소득만 확인하는 경우로 구분

- 범주적 급여인 경우 기본 자격요건의 충족 여부만 확인

• 범주적 급여의 대표적인 범주는 노인과 장애인

• 아동의 수를 고려하여 재정적 기준의 조정

나) 국내 차상위계층 지원제도의 특성

□ 다양한 선정기준 사용

○ 부처 별 선정기준의 차이

- 최저생계비의 100%, 120% 등, 기초생활보장수급자에게만 지급 또는 다양한 차상위계층 기준 적용

○ 동일 부처 내에서도 구체적인 급여에 따라 차이

○ 주로 소득 또는 소득인정액을 자산조사에서 사용하지만, 임금, 재산, 건강보험료도 사용

□ 소득인정액의 사용

○ 소득인정액을 사용하는 경우 소득과 재산을 동시에 고려할 수 있는 장점

- 최저생계비의 120%

• 현금급여로는 장애아동수당

• 교육 욕구의 차상위계층 장학금(대학생), 의료 욕구의 의료급여, 장애인의료비 등

- 최저생계비 130%

• 교육 욕구의 저소득층자녀 및 장애인자녀교육비지원, 한부모가족 아동양육비 지원

- 최저생계비 200%

• 주거 욕구의 저소득가구전세자금

- 선정기준액 50/80만원, 72/112만원

• 범주적 급여의 장애인연금, 기초노령연금

- 전국가구 월평균 소득의 100%
  - 의료 욕구의 장애아동재활치료
- 소득분위 하위 70%
  - 교육 욕구의 유아학비, 맞벌이가구보육료지원, 만5세아 무상보육료지원, 두자녀 이상 보육료지원 등

□ 소득기준

- 소득기준 사용 시 재산의 고려 여부
  - 최저생계비 150%
    - 일반 대상의 긴급복지지원
  - 도시근로자 월평균소득 70%
    - 주거 욕구의 국민임대주택공급
  - 도시근로자 월평균소득 100%
    - 주거 욕구의 기존주택 매입 및 전세 임대

□ 선정기준 현황의 특성

- 가장 낮은 선정기준은 소득인정액이 최저생계비 120% 이하인 경우
  - 기초생활보장 수급자를 제외한 법정 차상위계층에 해당
- 주로 의료 욕구에 대한 급여가 높은 선정기준에 해당
  - 의료 욕구의 희귀난치성질환자의료비, 만성신부전요양비의 선정기준은 소득이 최저생계비의 140% 이하
  - 선천성대사이상검사 및 환아관리는 소득이 도시근로자 평균소득의 200%

3) 차상위계층 지원 현황 및 실태분석

가) 사회부조성 급여의 분류

□ 인구학적 특성 별 분류

- 전체 대상이 받을 수 있는 급여
- 근로능력자가 받을 수 있는 급여
- 노인이 받을 수 있는 급여
- 학생(초·중·고등학생, 대학생)이 받을 수 있는 급여
- 영유아가 받을 수 있는 급여
- 장애인이 받을 수 있는 급여

- 한부모가정이 받을 수 있는 급여
- 기타 대상이 받을 수 있는 급여
- 수혜대상의 기초생활보장 수급 지위에 따른 분류
  - 기초생활보장 수급자만 받을 수 있는 급여
  - 기초생활보장 수급자와 차상위계층(비수급빈곤층+차상위) 모두 받을 수 있는 급여
  - 차상위계층만 받을 수 있는 급여
  - 기타(수재민지원, 긴급지원 등)
- 급여의 특성에 따른 분류
  - 현금성 급여
  - 현물 및 사회서비스 급여
    - 의료, 주거, 생계비 대출
- 인구학적 특성, 수급자 지위, 급여특성에 따른 사회부조 급여 분류
  - 사회보험 급여(국민연금, 고용보험의 각종 급여, 산재보험 등) 제외
  - 특정 인구집단에 대해 보편적으로 지원되는 급여(예. 대학 장애학생 도우미 지원 등) 제외
  - 특수한 집단(국가유공자, 탈북자, 결혼이민자, 다문화가족 등)이나 특수한 상황(임산부, 휴직 등)에 주어지는 급여들은 제외
  - 시설(사회복지 생활시설, 훈련시설, 국립특수학교, 보육원 등)에 직접 지원되는 보조금 등은 제외
  - 긴급지원급여는 미포함

〈표 3-2〉 현금성 사회부조 급여

인구학적 특성	기초생활보장수급자	차상위	차상위기준
전체	<u>생계급여</u> <u>주거급여</u> 양곡할인 연탄쿠폰 보조 난방연료 긴급지원 <u>가스요금할인</u>  (전기요금할인*) <u>열요금감면</u>	- - 양곡할인 연탄쿠폰보조 난방연료 긴급지원 가스요금할인	- - 소득인정액(PL130%) 소득인정액(PL120%) 차상위? 사회적 배려 대상자? ※차등지원(기초>차상위) 차상위? 사회적 배려 대상자(다자녀, 기초)?
	근로능력자	자활근로	자활근로

인구학적 특성	기초생활보장수급자	차상위	차상위기준
	- 자활장려금 희망키움통장 -	지역공동체일자리사업 - 희망키움통장 근로장려세계	소득인정액(PL120%) - 소득인정액(PL120%), 근로소득(≥ PL60%) 총소득 1,700만원, 재산 1억
노인	기초노령연금	기초노령연금	소득인정액(단독70만, 부부112만원) ※기초수급자는 일부지원
대학생	기초생활수급자 장학금 우수학생국가장학사업 -	- 우수학생국가장학사업 대학생근로장학금지원	- 저소득층 ※기초수급자는 추가지원 저소득층
초중고생	교육급여 저소득층자녀학비지원 저소득층자녀학교급식비지원 저소득층자녀교육정보화사업 방과후학교 아동발달지원계좌 결식아동급식지원	- 저소득층자녀학비지원 저소득층자녀학교급식비지원 저소득층자녀교육정보화사업 방과후학교 아동발달지원계좌 결식아동급식지원	- 소득인정액(PL120~130%) 건보본인부담료(PL130%) 소득인정액(PL120%) 소득인정액(PL120%) 소득인정액(PL100%) 소득인정액(PL120%)
영유아	유아학비지원 차등보육료지원 만5세이무상보육료지원 두자녀이상보육료지원 시간연장형보육료지원 양육수당(보육시설미이용) 아이돌보미지원 맞벌이기구 보육료지원 방과후보육료지원 방과후학교자유수강권지원 -	유아학비지원 차등보육료 지원 만5세이무상보육료지원 두자녀이상보육료지원 시간연장형보육료지원 양육수당(보육시설미이용) 아이돌보미 지원 맞벌이기구 보육료지원 방과후보육료지원 방과후학교자유수강권지원 농어업인영유아양육비지원	소득인정액(소득하위50, 60, 70%) 소득인정액(소득하위50, 60, 70%) 소득인정액(소득하위 70%) 소득인정액(소득하위 70%) 소득인정액(소득하위50, 60, 70%) 소득인정액(PL120%) 소득(가형:하위50%, 나형, 다형) 소득인정액(소득하위50, 60, 70%) 소득인정액(소득하위30%) 소득인정액(PL100%) 소유농지(5ha), 연농외소득(3.7천만)
장애인	장애인연금(중증) 장애수당(경증) 장애아동수당(중, 경증 차등) 장애인자녀교육비지원	장애인연금(중증) 장애수당(경증) 장애아동수당(중, 경증 차등) 장애인자녀교육비지원	소득인정액(단독50만, 부부80만원) ※기초수급자 6만, 차상위 5만원 소득인정액(PL120%) 소득인정액(PL120%) 소득인정액(PL130%)
한부모	- -	한부모가족 아동양육비지원 한부모가족 고교생교육비지원 청소년한부모자립지원	소득인정액(PL130%) 소득인정액(PL130%) 소득인정액(PL150%)
기타	소년소녀가장지원금(부가급여) - -	- 농어업인 연금보험료 지원 농어업인건강보험료지원	- 신청자 농어업인 가입자

주: 밑줄과 볼드를 동시에 한 경우는 기초수급자 혹은 차상위만 받는 사업, 볼드는 기초수급자 혹은 차상위에 우선순위가 두어지는 사업임.

〈표 3-3〉 현물 및 사회서비스

인구학적 특성	기초생활보장수급자	차상위	차상위기준
의료	의료급여 국가암조기검진사업 희귀난치성질환자의료비 성인암환자의료비지원 방문보건사업	- <b>건강보험 차상위계층지원</b> 국가암조기검진사업 희귀난치성질환자의료비 성인암환자의료비지원 방문보건사업	- 의료급여전환차상위계층 의료급여, 건보료(하위50%) 소득(PL**%): 질환에따라다름 의료급여, 건보료(하위50%) 소득(PL120%), 건보료(하위20%)
주거	국민임대주택 영구임대주택 공공임대주택 다가구등기존주택매입임대 기존주택전세임대 저소득가구전세자금 - - 기초수급자자기주택개보수사업 주택옥내급수관개량지원 재난취약가구안전점검및정비 -	국민임대주택 영구임대주택 공공임대주택 다가구등기존주택매입임대 기존주택전세임대 - 근로자서민주택구입자금 근로자서민주택전세자금 - - - 농어촌주택개량사업	소득(도시근로자평균소득70%) 등 기초수급자 등 취약계층 기초수급자 등 취약계층 (1순위)기초 (2순위)소득(도시근로 자평균소득50~100%) - 근로자, 사업자 근로자, 사업자 - - - 주택노후기구
생계비 등 대출	- - - - - -	햇살론: 보증부서민생계, 사업자 금대출 전환대출(고금리채무) 두배로희망대출 금융채무불이행자생활안정자금 대출 보급자리론 금리우대 지역희망금융사업	연소득(2천) 연소득(4천) 금융채무불이행자 금융채무불이행자 부부합산연소득(2천) 신용등급6~10등급자영업자
근로능력 자	다담돌사업 저소득창업지원 - 취업성공패키지 지원	- 저소득창업지원 <b>직업능력개발지원(훈련수당)</b> 취업성공패키지 지원	- 소득(PL150%), 재산(1억) 실업자 소득인정액(PL150%)
노인	- 노인돌봄기본서비스 노인돌봄종합서비스 독거노인응급안전돌봄미사업 노인장기요양지원 치매조기검진, 치료관리비지 원 노인안검진및개안수술 노인의치보철	<b>노인일자리지원</b> 노인돌봄기본서비스 노인돌봄종합서비스 독거노인응급안전돌봄미사업 노인장기요양지원 치매조기검진, 치료관리비지원 노인안검진및개안수술 노인의치보철	재산상황고려(공익형) 65세이상독거노인 소득(전국가구월평균소득150%) 65세이상독거노인 장기요양보험기준에 따름. 소득(전국월평균소득50%), 기초연금 소득(PL120%) 기초수급자, 65세이상, 차상위건보전 환자
대학생	저소득층 공직임용지원	-	-
초중고생	드림스타트 아동인지능력향상서비스 특별지원대상청소년지원서비 스 중고PC보급 정보통신보조기기 보급	드림스타트 아동인지능력향상서비스 특별지원대상청소년지원서비스 중고PC보급 정보통신보조기기 보급	소득인정액(PL120%) 소득(전국가구평균소득100%) 소득?(PL150%) 기초수급자, 차상위 우선 기초수급자, 차상위 우선

인구학적 특성	기초생활보장수급자	차상위	차상위기준
영유아	난임부부시술비지원 선천성대사이상검사및환아관리 미숙아, 선천성이상아의료비 지원 신생아난청조기진단 영양상담및보충식품제공 산모신생아도우미지원	난임부부시술비지원 선천성대사이상검사및환아관리 미숙아, 선천성이상아의료비 지원 신생아난청조기진단 영양상담및보충식품제공 산모신생아도우미지원	소득(전국가구월평균소득150%) 소득(도시근로자월평균소득200%) 소득(도시근로자월평균소득130%) 소득(PL200%) 소득(PL200%) 소득(전국가구평균소득50%), 자동 차≤3천
장애인	- <b>장애아동재활치료</b> 장애아가족양육지원 장애인의료비(2종) 장애인재활보조기구교부 <b>장애인활동보조지원</b> <b>장애인등록진단비지원</b> 농어촌장애인주택개조사업	<b>장애인자립자금대여</b> 장애아동재활치료 장애아가족양육지원 장애인의료비 장애인재활보조기구교부 장애인활동보조지원 - 농어촌장애인주택개조사업	소득인정액(PL200%) 소득인정액(전국가구평균소득100%) 소득인정액(전국가구평균소득100%) 소득인정액(PL120%) 소득인정액(PL120%) 소득에따른 본인부담금 차등 - - 기초수급자 및 차상위계층
기타	취약계층복지관광 문화바우처 스포츠바우처	<b>지역개발형바우처사업</b> 취약계층복지관광 문화바우처 스포츠바우처	소득(전국가구평균소득100%) 소득인정액(PL120%) 소득인정액(PL120%) 소득인정액(PL120%)

주: 밑줄과 볼드를 동시에 한 경우는 기초수급자 혹은 차상위만 받는 사업, 볼드는 기초수급자 혹은 차상위에 우선순위가 두어지는 사업임.

## 나) 차상위 지원제도의 쟁점 분석

### ① 기초생활보장 수급자와 비수급 빈곤층의 소득 비교

□ 가구유형별·소득요소별 소득의 절대액은 아래 <표 3-4> 및 <그림 3-3>과 같음.

- 전체적으로 근로소득은 비수급빈곤가구가 수급가구에 비해 두 배에 약간 못 미침.
  - 특히, 청장년 남성가구주와 한부모가구의 근로소득 격차가 크게 나타남.
- 사적이전소득 역시 비수급빈곤가구가 수급빈곤가구에 비해 2배 이상 높게 나타남.
  - 예상할 수 있는 바와 같이, 노인 비수급빈곤가구의 사적이전소득이 가장 높음.
- 본 연구에서 관심이 있는 기타정부보조금의 경우, 전체적으로 수급빈곤가구가 비수급빈곤가구에 비해 2배 정도 높게 나온 것으로 나타남(여기에는 바우처 등의 일부 현금성 현물도 포함됨. 의료급여는 제외)
  - 특히, 청장년가구와 한부모가구의 기타 정부보조금 수급 격차가 매우 큼. 이는 주로, 보육급여, 교육급여, 바우처지원금 등의 차이에 의한 것으로 보임.

〈표 3-4〉 가구유형별 소득요소별 구성

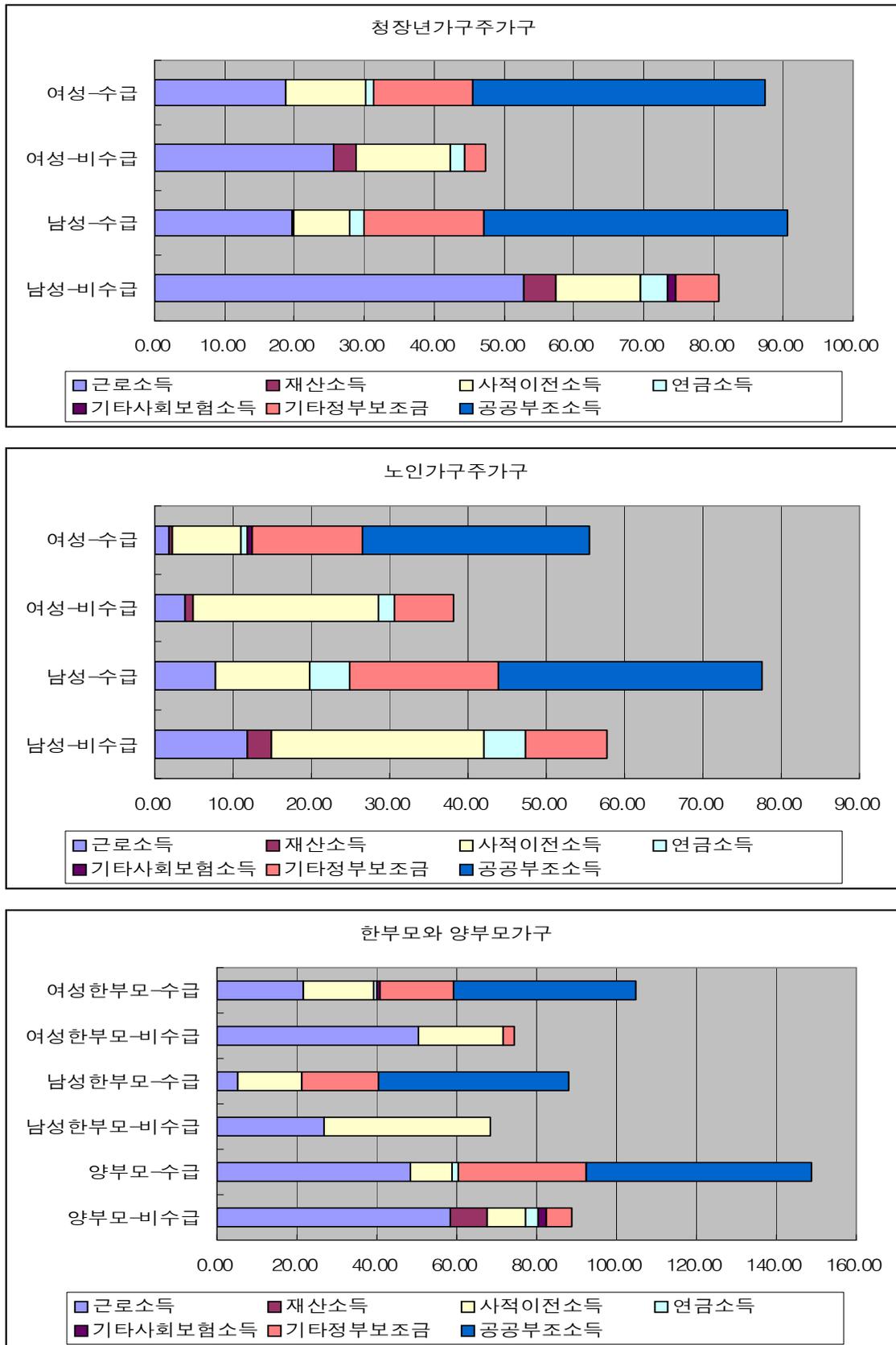
(단위: 명, 만원)

구분	수급 여부	전체	남성가구주가구			여성가구주가구			양부모	한부모		기타
			전체	청장년	노인	전체	청장년	노인		남성	여성	
가구원 수	비수급	2.04	2.49	3.11	1.99	1.33	2.02	1.14	4.12	2.40	3.15	1.85
	수급	1.90	2.19	2.25	2.05	1.62	2.15	1.27	4.16	2.61	2.77	1.69
근로 소득	비수급	21.69	29.99	52.75	11.75	8.60	25.60	3.83	58.45	26.86	50.37	18.19
	수급	12.20	15.95	19.77	7.70	8.57	18.87	1.87	48.53	5.10	21.41	9.55
재산 소득	비수급	2.97	3.86	4.78	3.13	1.55	3.31	1.06	9.05	0.00	0.00	2.52
	수급	0.13	0.09	0.07	0.14	0.17	0.00	0.29	0.00	0.00	0.00	0.15
사적이 전소득	비수급	20.88	20.49	12.04	27.26	21.50	13.45	23.76	9.69	41.41	21.12	21.69
	수급	9.62	9.37	8.15	12.01	9.86	11.36	8.88	10.28	16.23	17.94	9.00
연금 소득	비수급	3.54	4.55	3.83	5.12	1.95	2.08	1.91	3.37	0.00	0.00	3.62
	수급	1.93	3.00	2.09	4.95	0.91	1.03	0.82	1.53	0.00	0.72	2.06
기타사 회보험 소득	비수급	0.33	0.52	1.17	0.00	0.03	0.00	0.00	1.91	0.00	0.00	0.20
	수급	0.04	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.65	0.00	0.00	0.88	0.00
기타정 부보조 금	비수급	7.78	8.60	6.20	10.52	6.50	2.90	7.51	6.42	0.00	2.74	8.02
	수급	15.88	17.73	17.07	19.13	14.09	14.23	14.00	32.17	19.11	18.36	14.66
공공부 조소득	비수급	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	수급	37.16	40.36	43.48	33.61	34.08	41.99	28.93	56.14	47.75	45.42	35.32
경상 소득	비수급	57.19	68.01	80.77	57.78	40.13	47.46	38.07	88.87	65.17	74.23	54.24
	수급	76.97	86.49	90.64	77.55	67.76	87.69	54.79	148.64	74.08	104.72	70.75

원자료: KOWEPS(한국복지패널) 4차 원자료(2008년 기준).

자료: 여유진 외(2010).

[그림 3-3] 가구유형별 소득요소별 구성



자료: 여유진 외(2010)

- 기초생활보장급여는 전체적으로 가구 월평균 37.2만원
  - 가구원수가 많은 유형의 가구(청장년, 한부모)의 평균 수급액이 조금 더 높게 나타남.
- 결과적인 경상소득에 있어서는 비수급빈곤가구 57.2만원, 수급빈곤가구 77.0만원으로 수급빈곤가구의 소득이 약 20만원 정도 더 높음.
  - 가구원수의 차이가 거의 없고, 수급가구의 경우 각종 현물급여(예. 의료급여)에서도 우선권이 부여될 가능성이 높다는 점을 감안하면 수급빈곤층의 삶의 질이 더 높을 것으로 판단됨.

□ 위 결과로 볼 때,

- 첫째, 수급가구와 비수급가구의 근로소득 차이로 수급가구의 근로유인과 탈수급유인이 낮다고 단정하기는 어려움. 수급가구의 낮은 근로소득은 수급의 원인이면서 동시에 결과일 수 있음.
- 둘째, 비수급빈곤가구의 사적이전소득이 높은 것 역시 비수급의 원인(부양의무자 기준으로 인한 탈락)이자 결과일 수 있음.
- 셋째, 기타정부보조금에 있어 비수급빈곤층과 수급빈곤층 간의 격차는 특히 주목해 보아야 할 대목임.
  - 현재, 소득이 최저생계비 미만임에도 불구하고 기초생활보장 수급권을 획득하지 못하는 가장 주요한 이유는 부양의무자 기준, 재산의 소득인정액 기준, 그리고 기타 접근성(정보 부재 등)의 문제 등임.
  - 부양의무자기준과 재산의 소득인정액 기준이 매우 엄격하게 설정되어 있어 제도 접근권을 크게 제한한다는 점을 감안할 때, 기타 정부보조금의 일차적 우선순위 대상은 비수급빈곤층이 되어야 마땅함. 그러나 현실은 그 반대임.
- 마지막으로, 전체적으로 수급빈곤가구와 비수급빈곤가구 간의 소득격차는 20만원 정도인데, 이중 약 8만원(40%)은 기타정부보조금에 의해 설명됨.
  - 특히, 청장년가구의 경우 경상소득 격차가 10만원 정도인데 비해, 기타정부보조금 격차는 11만원으로, 기타정부보조금에 의해 소득역전이 발생하는 결과를 초래함.

## ② 기초생활보장급여와 기타 사회부조성 급여의 할당과 우선순위

### □ 생계급여

- 기초생활보장제도의 기본 전제 - 부양의무자가 있는 빈곤층의 경우 일차적으로 사적 부양을 통해 탈빈곤해야 함. 재산이 일정 이상인 경우 그 재산의 처분을 통해 일차적으로 탈빈곤해야 함 -와 완전한 자산조사라는 가정을 충족한다면, 보충급여 방식의 생계급여는 그 자체로는 문제라고 할 수 없음.
- 다만, 각종 에너지 지원 중 전기요금할인(현금급여기준선에서 제외)을 제외하고는 대부분 생계급여에 추가적으로 받는 부분이기 때문에, 이러한 급여의 우선순위는 오히려 차상위계층에게 돌아가는 것이 더 타당함.
  - 또한, 에너지 지원의 대상이 매우 모호한 것도 문제임(대부분 사회적 배려 대상자)→ 수급자 우선순위에서 차상위 우선순위로 전환 필요

### □ 주거급여, 의료급여, 교육급여

#### ○ 주거급여의 문제점

- 지역별·주거점유형태별 차등 적용이 되고 있지 않음.
- 대부분의 서유럽 국가에서 주거급여는 차상위 이상 범주에게까지 확대되어 있는데, 수급자에게 주어지는 주거부조 이외에 차상위와 그 이상 가구를 위한 별도의 주거급여(수당)제도가 존재함. → 비수급빈곤층·차상위를 포함하고, 주거점유형태별 차등화 필요

#### ○ 의료급여의 문제점

- 현실적으로 소득역전이 발생하는 가장 큰 부분이 의료급여임. why) 최저생계비에서는 4인 가구 의료비가 6만원 미만이지만, 실제 수급자의 1인당 의료급여 수급액은 20만원을 훨씬 초과함.
  - 이는 일차적으로 수급자의 대부분이 노인, 장애인, 만성질환자 등으로 구성되어 있기 때문. (부분적으로 수요자와 공급자 측의 오남용 문제도 있음)
  - 그러나, 근로빈곤 수급자가구의 경우 대부분 2종이기 때문에 상대적으로 오남용 문제는 덜함. 또한, 의료급여로 인한 탈수급 저해 문제도 - 근로빈곤가구 구성원 대부분이 건강하다면 - 상대적으로 보면 덜 심각할 수 있음.
- 의료급여에 부양의무자 기준을 적용하는 것은 생계급여에 부양의무자 기준을 적용하는 것에 비해 형평성에 더 큰 문제를 유발할 수 있음. why) 노인이 주요 수요자

이고, 의료욕구가 건강상태에 따라 매우 달라 소득 역전의 발생이 심각할 수 있기 때문(부양의무자의 사적 부양 책임을 넘어서 수 있는 부분) → 노인가구의 경우 의료급여의 부양의무자기준 미적용 혹은 완화된 적용 필요

○ 교육 관련 급여의 문제점

- 사실상 근로빈곤 수급가구와 근로빈곤 비수급가구 간의 소득 역전 문제가 가장 심각하게 발생할 수 있는 부분은 교육 관련 급여라 할 수 있음.
  - 그러나 기초생활보장급여 내 교육급여(중고등학생만 대상, 고등학생은 연 20만원 정도, 중학생은 연 8.3만원, 초등학생은 현금지원 없음)는 그 수준이 매우 낮기 때문에 기초생활보장급여 내 교육급여로 인해 발생하는 문제는 아님.
- 정작 더 문제가 되는 부분은 대학생 기초생활수급자 장학금, 중고등학생 입학금·수업료 면제, 방과후 학교, 이동발달계좌, 결식아동급식 지원 등임.
  - 기초생활수급자 장학금을 제외하고는 대부분 수급대상이 차상위(소득인정액이 최저생계비 120~130%)까지 올라가 있지만, 우선 지원대상은 기초생활수급자 자녀인 경우가 대부분. 예산이 제한적이라는 점을 감안하면 이들 대부분 급여의 혜택은 기초생활보장 수급자에게 집중되어 있을 것으로 예상됨.
  - 단, 급식비지원은 현금급여기준선에서 제외되기 때문에 사실상 수급자는 추가 혜택을 받는다고 보기 어려움.
- 우선 순위 없이 차상위 전체를 대상으로 확대하거나 소득비례로 차등지원하든지(특히, 대학장학금, 중고등학교 입학금·수업료 면제), 우선순위를 비수급빈곤층으로 하는 것이 타당함(특히, 이동발달계좌 등).

□ 기타 현금성 급여와 서비스(현물급여)

○ 기초생활보장 수급자에게 우선순위를 두는 각종 급여들

- 특히, 기초생활보장 수급가구에 각종 공공임대주택(국민임대, 영구임대, 공공임대, 기존주택매입임대, 기존주택전세임대 등)에 대한 우선순위 부여 → 비수급빈곤층, 차상위에게 동등한 우선순위 부여 필요
- 수급자 대상의 저소득가구전세자금대출 등도 이자율이 차상위 대상의 근로자서민주택전세자금대출의 절반 정도임(2% vs 4%)
- 이 밖에도 노인, 장애인, 영유아 대상의 각종 사업들도 대상은 차상위까지 확대되어 있지만, 사실상 일차적인 우선 순위가 기초생활보장 수급자인 경우가 많음

---> 이들 사업에 대한 우선순위 재배치 or 동등한 우선순위 부여 필요

- 기초생활보장 수급자에게 더 많은 혹은 더 높은 급여를 주는 각종 급여들
  - 명시적으로 기초생활보장 수급자에게 더 높은 급여를 제공하는 급여도 있음. 대표적인 것이 장애인연금, 보육지원, 각종 바우처 등임.

□ 소결

- 기초생활보장급여(생계, 주거, 의료, 교육급여)를 제외하고 대부분의 사회부조성 정부보조 내지 사회서비스의 범위는 차상위까지 커버하고 있음.
  - 기초생활보장 급여 내의 교육급여는 급여액이 미미하여 큰 문제가 되지 않음.
  - 의료급여는 별도의 법률로 지원기준을 조정할 수 있기 때문에 자격 조건의 일부 재조정이 필요함(부양의무자 기준 등).
  - 주거급여의 경우 제도 내적으로도 지역별·점유형태별 차등화가 이루어지지 않고 있기 때문에 이 부분의 조정이 우선적으로 필요
    - 기초제도 내 주거급여를 기초제도 밖으로 끌어내 차상위까지를 포함하는 주거급여제도를 만들 것인지, 기초제도 내 주거급여는 그대로 둔 채 별도의 차상위 주거급여를 만들 것인지 고민 필요
- 그러나 기초생활보장 급여 내에서의 문제보다는 기초생활보장 급여 밖에서의 급여의 쏠림 현상이 더 큰 문제
  - 가장 문제시되는 부분은 차상위까지 커버하고 있더라도, 실질적으로는 수급자에게 우선순위를 부여하거나, 더 많은 혜택을 주는 것임.
  - 이러한 급여들에 대해서는 일차적으로는 우선순위의 재조정이 필요함.
    - 예컨대, 최저생계비 비목 내에 있으면서 생계비나 주거비에 포함되어 있는 항목에 해당하는 급여들(연료비, PC지원 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위로 우선순위 조정
    - 최저생계비 비목에 없지만, 중복적인 혜택이 기초생활보장 수급자에게 집중적이고 우선적으로 돌아가는 급여들(예. 각종 공공임대주택, 주택개보수, IDA, CDA 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위에게 동등한 우선순위 부여
    - 부가수당 성격이지만 기초 수급자에게 좀 더 많은 급여가 제공되는 급여(장애인연금, 각종 장학금 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위에게 동등한 급여 지원.

## 다) 사회복지 조성 급여의 급여 종류별 급여액 및 수급률 분석

□ 자료 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료

□ 전체 가구의 급여 종류별 수급률

○ 장애수당

– 기초생활보장 수급가구의 수급률 36% vs. 기타 가구의 수급률 0% ~ 1%로 수급률에 큰 차이

○ 기초노령연금

– 최저생계비 150% 미만 가구의 수급률 42% ~ 61% vs. 최저생계비 150% 이상 가구의 수급률 11%로 최저생계비 150%를 기준으로 구분 가능

○ 영유아보육료

– 수급률은 4% ~ 7%로 소득계층 별 차이가 없으며, 주로 육구의 차이에서 기인한 것으로 보임.

○ 바우처지원금

– 소득계층 별 수급률은 0% ~ 2%로 큰 차이가 없음.

○ 기타 정부보조금

– 기초생활보장 수급가구 95% vs. 기타 가구 12% ~ 20%로 기초생활보장 수급가구 자격을 기준으로 수급률에 큰 차이가 있음.

□ 급여 종류별 급여액

○ 전체적으로 볼 때, 수급자가 월등히 많이 받고 있는 급여는 기타 정부보조금, 장애수당(2010년 이후 장애인연금), 학비지원 등임.

– 그러나 장애수당, 학비지원은 개별 수급가구가 급여를 월등히 많이 받는 것이라기보다는 수급가구의 경우 해당 육구가 있는 가구원이 많거나, 자격조건이 유리하게 적용되고 있어서임.

– 즉, 수급가구의 95%가 기타정부보조금을, 36%가 장애수당을, 19%가 학비지원을 받고 있는데 비해, 차상위가구의 수급률은 극히 낮게 나타남.

○ 해당 급여를 받고 있는 가구의 가구당 평균급여액을 보면,

○ 장애급여의 경우

– 수급가구가 8.8만원으로 약간 높기는 하나, 최저생계비 120% 미만 가구도 7만원 내외의 급여를 받고 있는 것으로 나타남.

- 기초노령연금의 경우
  - 모든 소득계층의 급여액이 매우 유사하게 10만원 내외를 받고 있음.
- 영유아 보육료 지원의 경우
  - 수급가구가 약간 더 높게 나타나지만, 모든 계층의 가구당 수급액은 유사함.
- 학비지원의 경우
  - 수급률과 달리 수급가구의 평균 급여액은 오히려 소득이 높은 계층일수록 좀 더 높게 나타남(장학금도 포함)
- 국가유공자보조금, 농어업정부보조금, 긴급지원의 경우도
  - 약간씩의 차이는 있지만, 계층별로 가구당 급여액의 일정한 경향성을 발견하기 어려움.
- 근로장려세제의 경우
  - 차상위계층이 훨씬 더 많이 받고 있는 것으로 나타남(사실상 수급자는 자격이 없으나 급여액이 나타남. 자활근로장려금이 포함되었을 가능성)
- 바우처지원금과 기타정부보조금의 경우
  - 수급가구가 차상위가구에 비해 더 많이 받고 있는 것으로 나타남.

〈표 3-5〉 급여 종류별 급여액 및 수급률(전체 가구)

공공부조전 경상소득 기준 가구 분류	장애 수당	기초 노령 연금	모부 자가 정수 당	영유 아보 육료	학비 지원	국가 유공 자보 조금	농어 업정 부보 조금	긴급 복지 지원 금	바우 처지 원금	근로 장려 세제	기타 정부 보조 금
〈전체가구의 평균급여액(만원)〉											
기초생활보장 수급가구	3.2	4.9	0.0	0.9	1.7	0.2	0.2	0.1	0.4	0.0	6.2
최저생계비 100%미만	0.2	6.2	0.0	0.6	0.1	0.3	0.3	0.4	0.0	0.0	0.5
최저생계비 100~120%	0.1	5.3	0.1	0.8	0.4	0.5	0.5	0.3	0.0	0.0	0.7
최저생계비 120~150%	0.1	4.2	0.0	1.7	0.5	0.3	0.5	0.1	0.1	0.1	0.9
최저생계비 150% 이상	0.0	1.1	0.0	1.4	0.2	0.1	0.4	0.0	0.1	0.0	0.6
〈수급률(%)〉											
기초생활보장 수급가구	36	52	0	4	19	1	2	1	2	0	95
최저생계비 100%미만	0	61	0	3	1	3	7	6	0	0	18
최저생계비 100~120%	1	52	0	3	3	4	9	4	0	0	19
최저생계비 120~150%	1	42	0	7	4	2	9	2	2	0	20
최저생계비 150% 이상	0	11	0	6	1	0	4	0	1	0	12
〈수급가구의 평균급여액(만원)〉											
기초생활보장 수급가구	8.8	9.4	2.8	23.0	8.6	8.6	5.6	8.0	17.0	2.2	6.5
최저생계비 100%미만	7.1	10.1	4.2	19.5	7.5	8.6	4.2	6.6	3.3	5.7	2.7
최저생계비 100~120%	6.9	10.2	7.9	21.4	11.8	10.0	4.6	7.3	3.8	5.7	3.7
최저생계비 120~150%	4.8	9.9	5.2	21.1	12.5	9.6	5.1	6.5	3.8	6.6	4.5
최저생계비 150% 이상	6.2	9.5	6.8	21.7	12.9	11.5	9.1	7.8	5.2	7.5	4.7

〈표 3-6〉 종류별 급여액 및 수급률(남성 노인가구주 가구)

공공부조전 경상소득 기준 가구 분류	장애 수당	기초 노령 연금	모부 자가 정수 당	영유 아보 육료	학비 지원	국가 유공 자보 조금	농어 업정 부보 조금	긴급 복지 지원 금	바우 처지 원금	근로 장려 세제	기타 정부 보조 금
〈전체가구의 평균급여액(만원)〉											
기초생활보장 수급가구	4.2	10.2	0.0	0.3	1.8	0.9	0.5	0.1	0.4	0.0	4.9
최저생계비 100%미만	0.3	9.9	0.0	0.2	0.0	0.8	0.5	0.5	0.0	0.0	0.4
최저생계비 100~120%	0.0	9.3	0.0	0.0	0.1	1.0	0.8	0.3	0.0	0.0	0.5
최저생계비 120~150%	0.1	8.1	0.0	0.3	0.0	0.9	1.0	0.2	0.0	0.0	0.8
최저생계비 150% 이상	0.0	4.6	0.0	0.3	0.0	0.4	1.3	0.1	0.0	0.0	0.4
〈수급률(%)〉											
기초생활보장 수급가구	43	93	0	1	8	10	7	2	1	0	95
최저생계비 100%미만	3	84	0	1	0	8	12	6	0	0	24
최저생계비 100~120%	1	79	0	0	0	11	15	3	0	0	17
최저생계비 120~150%	1	71	0	0	0	9	20	2	0	0	21
최저생계비 150% 이상	0	43	0	1	0	3	16	0	0	0	13
〈수급가구의 평균급여액(만원)〉											
기초생활보장 수급가구	9.6	10.9		24.3	21.2	9.1	7.6	5.7	20.4		5.1
최저생계비 100%미만	7.9	11.8		15.4		8.8	3.8	7.8	4.8		1.9
최저생계비 100~120%	2.2	11.7	5.0		7.5	8.9	5.2	7.1			3.0
최저생계비 120~150%	4.3	11.4		30.4		9.4	4.9	6.8	21.3		3.6
최저생계비 150% 이상	6.0	10.6		20.2	5.0	9.6	7.5	14.7	3.7		3.2

〈표 3-7〉 종류별 급여액 및 수급률(여성 노인가구주 가구)

공공부조전 경상소득 기준 가구 분류	장애 수당	기초 노령 연금	모부 자가 정수 당	영유 아보 육료	학비 지원	국가 유공 자보 조금	농어 업정 부보 조금	긴급 복지 지원 금	바우 처지 원금	근로 장려 세제	기타 정부 보조 금
〈전체가구의 평균급여액(만원)〉											
기초생활보장 수급가구	1.7	8.6	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1	0.1	0.4	0.0	3.8
최저생계비 100%미만	0.1	7.9	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.6	0.0	0.0	0.3
최저생계비 100~120%	0.0	7.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.5	0.1	0.0	0.3
최저생계비 120~150%	0.0	7.6	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.0	0.3
최저생계비 150% 이상	0.0	5.3	0.0	0.1	0.1	0.0	0.5	0.2	0.0	0.0	0.2
〈수급률(%)〉											
기초생활보장 수급가구	24	98	0	0	5	0	2	2	1	0	95
최저생계비 100%미만	2	91	0	0	0	0	3	11	0	0	14
최저생계비 100~120%	0	82	0	0	0	0	7	9	0	0	15
최저생계비 120~150%	1	88	0	0	1	0	9	5	0	0	12
최저생계비 150% 이상	0	62	0	0	0	0	11	3	0	0	8
〈수급가구의 평균급여액(만원)〉											
기초생활보장 수급가구	7.2	8.7			9.9	4.0	2.5	5.0	22.3		3.9
최저생계비 100%미만	4.2	8.6		17.2	7.7	8.0	2.7	5.4			1.8
최저생계비 100~120%	3.1	8.5	3.0		13.9	14.3	2.7	5.5	23.8		2.2
최저생계비 120~150%	1.4	8.6			14.4	30.4	3.1	6.2	13.3		2.6
최저생계비 150% 이상	5.7	8.4		17.7	16.1	7.3	4.3	4.6	28.3		1.9

〈표 3-8〉 종류별 급여액 및 수급률(양부모가구)

공공부조전 경상소득 기준 가구 분류	장애 수당	기초 노령 연금	모부 자가 정수 당	영유 아보 육료	학비 지원	국가 유공 자보 조금	농어 업정 부보 조금	긴급 복지 지원 금	바우 처지 원금	근로 장려 세제	기타 정부 보조 금
〈전체가구의 평균급여액(만원)〉											
수급가구	3.8	0.0	0.0	6.7	1.8	0.0	0.0	0.5	0.4	0.0	12.8
최저생계비 100%미만	0.2	0.0	0.0	5.8	0.7	0.0	0.4	0.2	0.2	0.1	0.9
최저생계비 100~120%	0.3	0.0	0.0	5.3	1.1	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	1.6
최저생계비 120~150%	0.1	0.0	0.0	8.5	0.9	0.0	0.1	0.0	0.3	0.3	1.6
최저생계비 150% 이상	0.0	0.0	0.0	4.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.7
〈수급률(%)〉											
수급가구	41	0	0	27	52	0	0	1	3	0	94
최저생계비 100%미만	1	0	0	28	8	0	3	2	6	0	22
최저생계비 100~120%	2	0	0	24	10	0	2	2	7	2	33
최저생계비 120~150%	0	0	0	40	7	0	1	0	10	4	30
최저생계비 150% 이상	0	0	0	18	1	0	0	0	4	0	13
〈수급가구의 평균급여액(만원)〉											
수급가구	9.1			24.7	3.3			25.0	11.5		13.5
최저생계비 100%미만	11.7			20.3	7.5		12.1	6.6	3.6	9.6	4.0
최저생계비 100~120%	10.8		2.5	21.7	10.1		7.3	7.2	1.9	4.5	4.7
최저생계비 120~150%	13.7			21.0	11.1		11.3	5.0	2.5	6.1	5.2
최저생계비 150% 이상	4.7		3.0	21.8	9.4	14.5	12.0	6.5	2.3	7.7	5.3

〈표 3-9〉 종류별 급여액 및 수급률(한부모가구)

공공부조전 경상소득 기준 가구 분류	장애 수당	기초 노령 연금	모부 자가 정수 당	영유 아보 육료	학비 지원	국가 유공 자보 조금	농어 업정 부보 조금	긴급 복지 지원 금	바우 처지 원금	근로 장려 세제	기타 정부 보조 금
〈전체가구의 평균급여액(만원)〉											
수급가구	2.6	0.0	0.1	3.2	2.1	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	12.3
최저생계비 100%미만	0.3	1.0	0.3	2.8	0.4	0.0	0.0	1.5	0.1	0.0	1.9
최저생계비 100~120%	0.0	0.0	0.2	1.4	3.7	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	3.9
최저생계비 120~150%	0.0	0.0	1.5	3.4	4.1	0.0	0.0	0.2	0.3	0.2	5.1
최저생계비 150% 이상	0.0	0.0	0.4	1.9	1.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.3	1.7
〈수급률(%)〉											
수급가구	19	0	3	14	54	0	0	0	6	0	98
최저생계비 100%미만	2	81	4	15	12	0	0	16	4	0	31
최저생계비 100~120%	0	0	4	10	27	0	0	9	0	0	44
최저생계비 120~150%	0	0	28	15	32	0	0	2	4	1	54
최저생계비 150% 이상	0	0	6	8	11	0	0	1	1	4	19
〈수급가구의 평균급여액(만원)〉											
수급가구	12.8		2.6	21.8	3.9				12.9		12.4
최저생계비 100%미만	11.7	12.3	7.5	18.5	3.2			9.5	1.8		6.2
최저생계비 100~120%			5.0	13.7	13.5			5.4			8.7
최저생계비 120~150%			5.2	21.8	12.7			7.7	6.7	10.0	9.3
최저생계비 150% 이상			5.9	23.2	11.1		6.2	6.4	1.4	6.5	8.6

#### □ 급여 조정의 필요성

- 장애인연금의 경우, 차상위가구, 경증장애까지 범위를 확대해갈 필요가 있음.
  - 장애인연금 또는 장애수당은 부가급여의 성격인 만큼 수급가구의 급여액을 삭감해서는 안됨.
  - 기초생활보장 수급가구가 비수급가구보다 더 높은 급여를 받는 것은 논리적 타당성과 적절성 결여
- 모부자가정수당의 경우 부가급여의 성격과 기초 소득보장의 성격을 모두 가지고 있음.
  - 현재 여성가부에서 시행하고 있는 모부자가정수당은 차상위가구만을 대상으로 하고 있으나, 급여액이 매우 낮아 기초 소득보장 성격이 약함. 기초생활보장 수급자에게는 주지 않는다는 점에서는 부가급여 성격도 없음.
- 영유아 보육료의 경우 장기적으로 보편성을 지향하는 것이 바람직
  - 현재도 계층별 급여액 차이가 거의 없거나, 일정하지 않는 것으로 나타남.
    - 이는 재산 미고려, 해당 영유아수 미고려 결과임.
- 국가유공자보조금 등 보상(compensation)의 성격이 강한 급여의 경우
  - 다른 급여와는 분리되어 별도의 기준에 따라 운영되는 것이 바람직
- 농어업정부보조금 등은 기초소득보장과 특수 목적(영농)이 모두 포함
  - 가능한 기초생활보장급여와 중복되지 않도록 고려할 필요가 있음.
- 바우처지원금, 기타 정부보조금은 각종 사회서비스와 기타 사회부조성 급여
  - 부가급여 성격이 강함에도 불구하고 기초생활보장 수급자에게만 몰려있는 대표적인 급여임.
  - 급여 목적에 따라 기초생활보장 수급자와 차상위계층에게 공평하게 분산 필요

#### 4) 차상위계층 지원제도의 방향

##### 가) 다양한 지원기준 차원의 고려

#### □ 욕구의 우선성

- 욕구가 더 많은 가구가 더 많은 급여를 받는 것이 타당
  - 노인, 장애인 및 한부모가구의 아동은 빈곤에 빠질 가능성이 특히 높은 대상
  - 따라서 이들에 대해서는 일반 차상위계층과 다른 선정 기준을 적용할 필요
    - ex) 기초생활보장 수급자 중 중증장애인 비율이 차상위가구보다 높아서 평균급

- 여액이 높은 것은 타당한 결과 → 최저생계비의 장애인 부가급여
- 동일한 욕구가 있음에도 불구하고, 수급자에게만 자격조건이 주어지거나 수급자에게 더 높은 급여를 주는 것은 불합리
  - ex1) 장애인연금 부가급여의 경우 동일한 중증장애에 대해 수급자에게 더 많은 급여 지급
  - ex2) 일부 바우처 지원금과 기타 정부보조금
- 주거욕구는 점유형태별·지역별로 큰 차이가 있으므로 점유형태별·지역별 차등화를 우선적으로 고려

#### □ 급여 유형에 따른 지원 원칙

- 급여 유형을 기초소득보장성 급여 vs 부가성 급여 vs 보편(공공성)급여로 분류
- 기초소득보장성 급여
  - 기초생활보장 수급자에게는 기초생활보장 급여 안에 포함되어 있는 비용을 지원하기 위한 급여
  - 기초생활보장의 생계급여에 포함되어 있는 항목에 대한 급여의 경우, 기초생활보장 수급자는 이미 급여를 받고 있는 것임.
  - 급여의 중복은 기초생활보장 수급자와 차상위계층의 소득역전 현상을 가져오는 가장 중요한 요인으로 급여의 중복을 방지할 필요
  - 자원의 효율성과 형평성 측면에서 차상위계층을 우선 수급대상자로 지원
    - 연료비 지원
    - 자활근로
    - 저소득창업지원
    - 근로장려세제
    - 긴급복지(일부)
- 부가급여성 급여
  - 인구학적 특성·가구 특수성 등의 측면에서 기초수급자와 차상위에 자원 동일 배정
  - 기초생활보장의 생계급여에 해당하지 않는 항목에 대한 급여 중 차상위계층도 기초생활보장 수급자와 동일한 욕구를 갖고 있는 급여의 경우, 차상위계층에 기초생활보장 수급자와 동등한 수급자격을 부여
  - 원칙적으로 일정한 지원기준에 해당하는 모든 대상자에게 소득에 따른 차등 없이 급여를 지급하도록 함.

- 장애인연금
- 모부자가정수당
- 문화바우처사업
- 지역개발형 바우처사업

○ 보편(공공성)급여

- 의료, 교육 및 주거 욕구는 모든 국민들이 충족시켜야 할 최소한의 기본 욕구에 해당
- 대부분의 OECD 국가들은 의료와 교육은 기본권으로 보장하며, 다수의 OECD 국가들이 주거급여를 공공부조의 대표적인 현물성 급여로 지급
  - 그 외의 현물성 급여는 의료, 교육, 주거에 비해 상대적으로 우선순위가 낮음.
- 세계화로 인한 경쟁 심화, 저임금 일자리 증가가 근로빈곤층 확대로 이어지지 않도록 하기 위해 기본적 욕구 충족을 위한 지원 확대
  - 의료, 교육, 주거가 빈곤에 큰 영향을 미치는 기본적 욕구에 해당
- 공공성이 강한 재화(메리트재)인 경우 가장 바람직한 형태는 모든 대상자에게 무상 지원
  - 자원의 한계상 급여 차등을 둘 수 있음
  - 영유아보육료, 학비지원
  - 방문보건사업
- 예산의 제약으로 인해 모든 대상자에게 급여를 지급할 수 없는 경우 소득 기준 외의 별도의 기준을 두도록 함.
  - 주거급여의 경우, 월세가구, 주거비 과부담 가구(소득의 30% 이상) 등에 우선 순위
  - 대학생장학금의 경우, 일정 지원기준을 만족하는 대상자 중 지원대상을 해당 대학의 욕구사정을 통해 지원: 예를 들면, 상황의 시급성 등 고려

나) 재산 기준의 적용과 적용 방식

□ 재산기준 적용 여부

- 소득 파악이 정확하게 되지 않는 경우 재산 조사가 소득의 부정확한 파악을 수정하는 효과
  - OECD 국가들에 비해 자영업자의 비율이 높아서 소득 파악의 정확성이 떨어지는

우리나라에서는 재산기준이 더 중요할 수 있음.

○ 급여의 특성에 따라 재산기준 적용 여부 차이

- 급여의 보편성: 사회구성원들에게 동등한 출발 기회를 제공하는 보편적 급여는 재산을 고려할 필요가 낮음.
- 급여의 지속성: 장기적 급여는 재산을 처분할 수 있는 시간적 여유가 있으며 재산을 먼저 처분하도록 요구하는 사회적 압력이 높으며, 단기적 급여는 재산조사 기간 및 행정비용, 재산 처분기간을 고려하면 재산조사의 효율성이 떨어짐.
- 급여의 수준: 급여액 수준이 높으면 재산을 고려할 필요가 높고, 급여액 수준이 낮으면 재산을 고려할 필요가 낮음.

□ 재산기준 적용 방식

○ 소득인정액 방식 vs. 재산 상한선 방식(Cut-off)

- 소득인정액 방식은 소득으로 환산할 수 없는 재산을 소득환산율(4.17%)로 환산하여 소득으로 처리한다는 것임.
  - 재산의 소득환산액으로 인해 자가소유자는 실제로 소득이 낮아서 빈곤함에도 불구하고 지원을 받지 못하는 단점이 있음.
- 반면에 소득인정액 방식은 재산 기준을 별도로 적용시키는 방식에 비해 유리한 점도 있음.
  - 재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율
  - 기초공제액을 다양한 수준으로 변화시킴으로써 재산기준을 별도로 적용시키는 방식(Cut-off)의 장점도 받아들일 수 있음.
- 재산 상한선 방식은 실제로 소득이 낮아 빈곤한 자가소유자 및 전세거주자를 지원할 수 있다는 장점이 있음.
- 별도 재산기준 방식은 주거용 재산과 비주거용 재산에 대한 기준을 분리할 필요가 있어서 복잡해질 가능성이 있음.

□ 재산적용 방식에 따른 급여 분류

○ 재산 정도를 고려하는 급여 (소득인정액 방식)

- 생계성 급여
- 급여액이 높고 급여가 지속적인 급여
- 자산의 처분성이 급여수준에 상당 정도 영향을 미친다고 볼 수 있는 급여
  - 대학생 장학금 지원

- 대출의 이자할인
- 재산 정도를 고려하되 상한선만 두는 급여 (재산상한선 방식)
  - 공공성이 높은 급여
    - 영유아보육료지원
    - 연료비 지원
    - 주거급여
    - 각종 임대주택
    - 장기요양급여
  - 빈곤 위험성이 높은 대상집단을 위한 급여
    - 장애인연금, 장애수당
    - 기초노령연금
    - 소년소녀가장지원금
    - 모부자가정수당
    - 희망키움통장
    - 긴급복지지원
- 재산을 고려하지 않는 급여 (재산기준 비적용)
  - 사회서비스(주로 바우처 방식 활용) 등 욕구 사정을 필요
  - 또한 급여액이 낮거나 일시적인 급여이어서 행정적 비용, 비효율성 등을 감안할 때 재산의 고려 불필요
    - 아동인지능력향상서비스
    - 지역개발형바우처사업

## 2-1-다. 맞춤형 기본생활권 보장의 개편방향

### □ 부양의무자 기준 개선

- 한국 사회가 중시하는 가족부양 의무의 가치를 존중하여 부양의무 기준은 유지하되, 실질적 부양이 가능한 수준으로 부양능력 판정기준을 합리적으로 현실화함.
- 현재 부양의무는 부양의무자 범위와 부양능력 판정기준으로 규정되는데, 부양의무자 기준은 직계 1촌으로 최대한 축소된 상황이므로, 부양의무자 능력 판정기준을 합리화하는 것이 필요함.

- 현재 보건복지부에서 실질적 부양이 가능한 기준으로 부양의무자 능력 판정기준을 상향조정하는 개선안을 마련 중임.
- 또한 급여체계의 수급자격 기준을 다양화하는 관점에서 급여의 종류에 따라 부양의무자 기준 적용 여부 및 부양의무자 기준을 달리 적용하는 방안을 검토함.
  - 예컨대, 생계급여의 부양의무자 기준은 실질적 부양이 가능한 수준으로 부양능력 판정기준을 현실화 함.
  - 의료급여는 약 97%가 부양의무자로부터 의료비 지원을 받지 못하는 현실을 감안하여 부양의무자 기준을 없애는 것이 맞으나 예산의 한계 등 때문에 단계적으로 부양의무자 기준을 조정해 나갈 필요가 있음. 따라서 생계급여 부양의무자 기준을 준용하여 생계급여 부양의무자 기준이 변동될 때마다 연동하여 변경시키고자 함.
  - 주거급여와 교육급여는 부양의무자 기준을 적용하지 않음으로써 욕구결핍 대상자 구만의 책임과 권리로 한정하여 수급대상의 범위를 확대함으로써 부분적 수급-부분적 자립의 가능성을 확대함.

□ 재산의 소득환산제도 등 재산기준의 개선

- 현행 재산의 소득환산제도는 재산을 매월 일정 소득이 발생한다고 간주하여 소득으로 환산하는 제도임. 이를 통해 실제 소득(소득평가액)과 재산의 소득환산액을 합하여 소득인정액이라는 단일한 수준으로 빈곤 수급자격을 평가해 왔음.
  - 재산의 소득환산액 제도는 재산은 많지만 소득이 없는 경우, 혹은 재산은 없지만 소득이 없는 경우 등 극단적인 경우에 대한 보호를 가능케 한다는 점이 장점으로 평가되어 왔으나, 실제 소득이 발생하지 않음에도 불구하고 재산에 대해 종류별로 소득환산율을 적용(일반재산 4.17%, 금융재산 6.26%, 승용차 100%의 소득환산율을 적용)함에 따라 실제로는 소득이 제도에서 간주하는 소득인정액만큼 없음에도 불구하고 보장을 받지 못하는 비수급빈곤층 문제가 발생함. 특히 국민정서를 감안한 승용차 100% 소득환산은 비수급 빈곤층을 발생시키는 비합리적 소득환산율로 지적되어 왔음.
- 이와 같이 재산을 소득으로 환산하는 것은 최저생활보장 원칙이 사실상 지켜지지 않는 결과를 초래하게 되기 때문에, 일정기준 이상의 재산을 가진 경우 수급자격에서 탈락시키는 방식으로 재산기준을 수급자격 여부를 판단하는 기준으로만 사용하고, 재산기준을 급여액 결정기준으로까지 연계하여 사용하지 않는 방식이 빈곤 사각지대 해소 차원에서 더 나올 수 있음. 재산의 소득환산율 방식은 소득환산율의 적절

성에 대한 시시비비가 끊임없이 제기될 수 있기 때문임.

- 더욱이 한덩어리 급여체계에서는 수급자격이 화폐적 빈곤, 비빈곤의 이분법적 단선 구조로 파악하는 방식의 적용이 더 적절하였다면, 급여체계의 세분화와 수급자격의 다원화가 되면 재산기준도 급여종류별로 달리 적용하는 것이 더 적절함.
  - 예컨대, 생계급여에서 주거급여가 분리되어 나오면서 주거급여 재산기준은 자가가구가 배제된 임차가구의 재산이므로 거주용 재산을 보호하기 위한 기초공제액 적용의 필요 없이 총순자산을 기준으로 하되, 총순자산이 자가수준의 자산이 될 때까지 보호한다는 의미에서 지역별 최저주거가격을 재산기준의 상한으로 사용할 수 있음.
  - 생계급여는 매매, 임대, 이자 등을 통해 소득으로 환산될 수 있는 재산(비거주용 재산)과 그렇지 않은 재산(거주용 재산)으로 구분하여 거주용재산은 소득으로 되기 어려운 재산이므로 상한선을 높게 설정하고, 비거주용재산은 처분하여 소득으로 사용하라는 의미에서 상한선을 낮게 설정하는 방식으로 재산기준을 적용하는 방안을 검토함.
    - 단, 빈곤층이 일반 소득계층에 비해 거주용 자산과 비거주용 자산의 유동성이 크다는 점에서 거주용자산과 비거주용자산을 구분하지 않고 총순자산의 일정수준을 상한액으로 설정하는 방식도 검토함.
  - 교육급여는 보다 많은 대상이 혜택범위에 들 수 있도록 재산기준 상한선을 높여서 설정함. 예컨대, 생계급여 재산기준의 170%~200% 정도를 설정할 수 있음.
  - 의료급여는 위험이 발생할 때 추가적인 지출에 대한 보장이므로 어떤 여건에서도 최저생계는 보장되어야 한다는 차원에서 생계급여 재산기준을 동일하게 사용함.

#### □ 탈빈곤 및 빈곤전략방지를 위한 보장 강화

- 빈곤예방 강화를 위해 잠재적 빈곤문제에 대한 사전적 체계 강화
  - 기초생활보장급여와 기타 사회부조성 급여 간의 우선순위 조정
  - 생계성 급여 지양하되, 현물 및 사회서비스 확대와 형평성 제고
- 가구특성별(주거점유형태별/근로능력별/학생유무별) 필요한 급여를 조합한 맞춤형 지원으로 보장성의 합리화 확보
  - ※ 과도한 의료비부담에 대한 지원(보장성 강화와 급여-보험의 체계 통합)
  - ※ 주거급여, 임대주택 등 지원 형태에 따라 차등적 지원 및 선정기준 체계화

※ 교육은 궁극적으로 전국민 무상지원(부처간 사업 통합 및 연계)

○ 차상위계층지원법(가칭) 제정

- 저소득층 지원사업에 대한 급여의 목표 달성 효과성과 효율성을 높이기 위해 법적 근거 마련하여 관련 복지제도와 연계성 강화

□ 기본생활권 강화를 위한 급여체계의 세분화 및 급여특성에 따른 수급보장 다양화로의 개편은 다음과 같은 장점이 있음.

○ 첫째, 개별상황에 따른 욕구의 차이를 잘 반영한 보장이 가능함으로써 보다 효과적이고 효율적인 빈곤대책으로서 기능할 수 있음.

- 맞춤형 빈곤대책은 화폐적 빈곤 욕구, 서비스 빈곤 욕구, 특수한 욕구에 따른 대응을 적절히 해 나가는 것임.

- 지금까지의 빈곤대책이 모든 욕구를 화폐적 빈곤욕구로 환원할 수 있다고 믿고 이를 기준으로 빈곤대책을 수행해왔다면, 보다 선진화된 맞춤형 보장은 화폐적 빈곤욕구와 서비스 빈곤욕구, 비일상적인 특수한 욕구에 대한 대응을 일반 사회보장체계와 빈곤대책과의 연계하에 유연하게 대응하는 것임.

- 예컨대 고비용 중증질환으로 의료비 과다지출가구의 경우 재난적 의료비에 대한 의료안전망 제도를 통해 대응하는 것이 빈곤대책인 의료급여제도로 대응하는 것보다 빈곤 및 비빈곤 가구의 불건전한 행태를 방지하는 결과를 낳을 것임.

- 또한 자립가능한 근로능력집단에 대해서는 밀착 취업상담서비스를 통해 보다 효과적인 자립을 지원할 수 있음.

○ 둘째, 개별급여 종류별로 수급자격을 다양화하여 생계급여와 다른 급여기준을 적용하게 되면, 사각지대 완화에 기여할 수 있음.

- 예컨대 교육급여 및 주거급여의 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않는다거나 수급자격 소득기준도 보다 넓게 설정한다든가 하게 되면, 비수급 빈곤층이라 불리는 빈곤의 사각지대에 놓여진 계층에 대해서도 부분적인 수급권을 보장함으로써 사각지대 완화에 기여할 수 있음.

○ 셋째, 개별급여 종류별로 수급자격을 다양화하면 최저생계비라는 하나의 기준에 의해 모든 급여의 수급자격이 결정되는 구조가 아니라 생계급여는 받지 않아도 교육급여, 주거급여는 받을 수 있는 가능성이 열리게 됨으로써 탈수급 동기를 지원할 수 있음.

- 예컨대, 생계급여는 생계에 필요한 소득기준을 중심으로 수급자격을 고려한다면,

주거급여는 주거점유형태를 고려하여 임차가구를 대상으로 주거임대료 보조가 필요한 가구를 대상으로 하게 됨으로써 소득 및 재산수준이 낮지만 자가를 가지고 있는 경우 생계급여는 받지만 주거급여는 받을 필요가 없으며, 임차가구에 거주하여 소득 대비 임대료부담이 일정수준 이상인 경우 주거급여는 받을 수 있지만 소득 및 재산기준이 생계급여 수급자격을 상회하는 경우 생계급여는 받지 않음.

- 이와 같은 급여체계별 수급자격의 다원화는 부분적 수급-부분적 자립의 다양한 수준의 조합들의 가능성을 열어놓음으로써 자립을 위한 노력을 지속하게 하여 완전한 탈수급, 자립의 가능성을 증대시킴.
- 넷째, 개별급여별로 세분화하여 수급자격의 독자적 결정 등 독립적인 운영을 해나가는 형태를 취하게 되면 급여체계가 하나의 단일한 잣대의 빈곤 대 비빈곤, 수급 대 탈수급의 이분화된 구분을 해체하여 부분적 수급-부분적 자립의 다양한 수준의 조합들의 가능성을 열어놓음으로써 연속적인 급여체계로 발전해 나갈 수 있음.
  - 예컨대 교육급여의 경우 현재는 중고교생에게 참고서비 및 문방구비와 고등학생 수업료 정도만 보장되지만, 교육복지의 측면에서는 현재 여러 부처에서 실시되고 있는 교육복지 프로그램과 연계하여 보다 풍부한 보장내용과 합리적인 수급자격 기준의 적용기준을 개발하여 교육복지 차원에서 발전시켜 나갈 수 있음.
  - 의료급여의 경우에 보장성 수준의 차이가 해소되면 건강보험과 통합되어 운영될 수 있음.
  - 주거급여도 소득기준과 주거욕구 기준을 함께 고려하여 주거복지 차원에서 발전시켜 나갈 수 있음.
- 맞춤형 급여체계 개편에서의 생계급여 수급자격과 기준선의 역할
  - 개편안에서 생계급여는 수급자에게 제공되는 유일한 현금급여이고, 생계급여의 소득 기준은 생계급여 수급자격의 한가지 기준으로 가구규모별 최대 생계급여액(소득이 0인 가구의 생계급여액)이 됨.
  - 또한 타 급여(주거, 교육 등의 급여) 수급기준선 설정의 가이드라인 역할을 하게 될 것임. (예. 교육급여 수급기준선은 생계급여 소득 기준의 200%)
    - 현행 최저생계비는 급여 기준선 및 수급 자격기준으로 갖는 의미는 상실되고, 상징적 의미를 갖기 위해서는 개념적 재정의가 필요함.
  - 생계급여 수급자격 여부는 가구별 욕구특성에 따른 맞춤형 보장으로 결정됨.
    - 생계급여 수급을 받는 근로미약가구는 주거(임차), 의료, 교육 등의 급여자격을

- 연동되므로 급여의 포괄성 및 보장성은 강화됨.
- 근로능력이 있는 빈곤가구는 우선적인 주거, 의료, 교육, 고용 등 측면에서의 사전적 보장성 강화와 사후적 자산축적형 생계지원을 통한 생활안정을 도모함과 동시에 개인의 체계적인 자립지원을 통해 빈곤전략의 가능성이 최소화됨.
- 긴급지원 대상가구는 위기특성을 반영하여 유연적이고 사전적 대응지원을 통해 위기탈출의 시급성과 접근성이 제고됨.

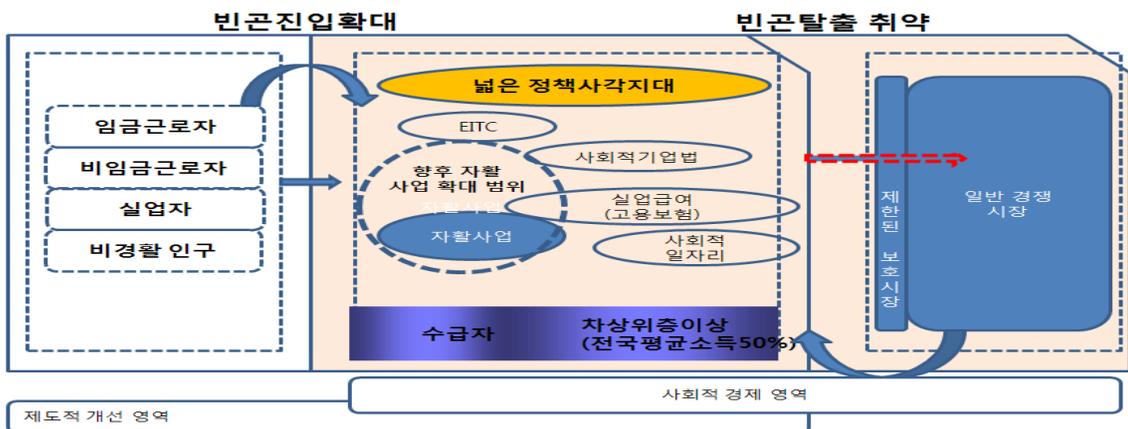
## 2-2. 강화된 자립지원체계의 개편방향 모색

### 2-2-가. 강화된 자립지원체계 개편의 배경 및 목적

- 국민기초생활보장제도가 도입된 지 10년이 지났음. 그 간 국민기초생활보장제도는 우리나라 빈곤정책의 역사에서 근대적 공공부조제도의 도입이라는 의의와 빈곤완화에 큰 기여를 하여 왔다는 평가를 받아 왔음.
- 그러나 한편에서는 국민기초생활보장제도는 빈곤정책으로서 효과성과 효율성에서 여러 가지 한계를 갖고 있다는 부정적 평가 또한 작지 않음. 특히 근로능력자의 탈수급과 자립지원성과에 대해 비판이 많음.
  - 관련한 기존 연구들을 보면, 국민기초생활보장제도는 탈수급 효과가 미약한 이유로는 탈수급을 저해하는 국민기초생활보장제도의 급여구조의 문제점이 지적되고 있음.
    - 또한 근로연계복지적 요소와 자립지원사업이 효과적으로 집행되지 않는 점도 취업 촉진 및 탈수급을 저해하는 요인으로 지적됨.
    - 더 기본적인 문제로는 근로능력 수급자의 다수가 비공식 부문에서 경제활동을 수행하여 소득과 근로활동을 파악하기가 어렵고 따라서 자격과 급여관리가 적절하게 이루어지지 못하고 있다는 점을 들 수 있음.
  - 최근에는 국민기초생활보장제도의 체계 자체를 근본적으로 개편하는 것이 필요하다는 지적도 제기되고 있음(노대명 외, 2009).
- 서구의 최근 변화는 공적 급여에 의존하고 있는 근로가능한 실업자들을 활성화하여 노동시장으로 통합하는 과제를 중심으로 개혁이 진행되고 있음
  - 금전적 유인의 변화 전략
    - 개혁의 주요 요소는 실직자 대상 급여의 수준이나 기간을 줄이거나(유럽은 실업

- 보험이나 실업부조의 경우, 미국은 TANF), 재직 근로자 지원 제도를 확충하는 (make work pay)등의 금전적 유인 변화 전략
- 근로의무와 급여 연계를 강화하는 활성화 전략이 또 하나의 주요 개혁으로 나타나고 있음.
- 그동안 사회경제적 여건변화에 따른 공공부조와 사회보험 등으로 보호되지 않는 근로빈곤층의 증가와 사각지대 해소에 한계가 있는 것으로 평가됨.
  - 경기둔화에 따른 고용흡수력 감소, 비정규 고용 확대 및 고착화에 따른 고용불안정 증대, 영세자영업자 파산 등으로 인한 새로운 실직빈곤층 증가
  - 적극적 노동·복지 정책을 통해 근로빈곤층이 노동시장에서 지속적으로 일자리를 유지함으로써 복지수급권대로 진입하지 않도록 빈곤예방 정책이 작동이 안되는 상황임
- 탈빈곤 역할의 자활사업도 제한적 기능에 머물러 있음.
  - 참여대상자의 제한된 범위와 단절적·획일적인 프로그램 운영 등으로 성과가 저조함.
    - 조건부과 제외·유예자와 일을 하기를 원하는 노인·장애인 등 정책대상자에 대한 지원이 체계적이지 못함.
    - 5대 표준화사업(간병·청소·집수리·음식물재활용·폐자원재활용) 중심으로 운영됨에 따라 참여자의 다양한 사업의 참여욕구를 반영하고 있지 못함.
  - 일할수록 급여가 줄어드는 구조와 근로역량을 높이기 위한 근로강도 및 노동집중향상에 대한 인센티브 부재로 근로의지가 지속적으로 약화되는 결과를 초래함.
    - 맞춤형 탈빈곤 복지-고용 연계 서비스를 위한 민-관 전달체계간 유기적 연계가 부족함.

[그림 3-4] 사회안전망 정책추진의 한계



- 복지정책의 지속가능성 및 빈곤정책의 효과성에 대한 발전방안의 모색이 필요함.
  - 사회적 지속가능성을 위한 근로연령세대에 투자로의 정책패러다임 전환 요구
  - 기존 탈수급 강조에서 빈곤 전략 및 장기화 예방 강화로 사회적 비용 절감
- 정책방향의 모색은 현 기초생활보장제도의 문제가 자립지원을 강화하는 데 장애가 무엇인가에서 출발하더라도, 중장기적으로 개편되어야 하는 방향따라 단기적인 개선방안을 마련해야 할 것임.
  - 즉, 정책 효과성을 제고하기 위해서는 현재 추진하고 있는 관련 정책들 및 제도들 중심이 아닌 시장의 변화와 다른 관련 정책들의 확대 및 축소를 고려하여야 함.
- 빈곤층의 자립 촉진을 위해서는 국가는 최저생계 보장과 자립지원의 책임을 지고 대상자는 자립을 위해 최선의 노력을 다할 의무가 있다는 상호 의무의 원칙에 확고히 기초하여 정책방안이 마련되어야 할 것임.
  - 복지와 고용, 교육의 통합적 접근을 위한 추진전략을 세우고, 근로능력자의 ‘취업’을 통한 자립을 촉진하고, 이를 효과적으로 수행하기 위한 급여체계, 전달체계 및 프로그램 개편을 마련함. 이와 함께 근로빈곤층의 취업을 통한 자립을 가로막는 제반 장애요인을 극복하기 위해 각종 사회서비스 연계방안을 검토함.
- 따라서 빈곤층의 자립지원 강화의 안전망 구축방향과 방안을 검토하고, 맞춤형 탈빈곤 자립지원을 위한 복지-고용 통합의 지원서비스체계 구축방안과, 외부 여건 변화를 고려한 빈곤층의 재진입 방지를 위한 선제적인 정책방안을 제안하고자 함.

## 2-2-나. 강화된 자립지원체계의 개편방향 모색

- 1) 국민기초생활보장제도 개편에 대한 다양한 논의
  - 근로능력 수급자의 활성화 전략을 효과적으로 실행하기 위한 방안에 대해서는 국내에서도 다양한 논의가 있었음(강신욱 외, 2008; 노대명 외, 2009; 고영선 외, 2011).
    - 전통적인 견해로는 현재 근로능력자와 근로무능력자를 포괄하여 최저생계를 지원하는 기초생활보장제도의 큰 틀을 유지하면서 근로능력자에 대한 자립지원을 강화하는 방안
    - 이에 대비되는 급진적인 개혁안으로는 근로능력자를 기초생활보장제도의 대상에서 제외하고 근로장려세제 등을 통해 지원하는 방안이 제기되기도 하였음.
    - 최근에는 근로능력자에 대한 기초생활보장급여를 한시제도로 전환하는 방안이나, 기

초생활보장제도를 근로무능력자 대상 제도와 근로능력자 대상 제도로 이원화하는 방안이 제기되고 있음.

- 가장 급진적인 제도개혁 방안으로는 노인, 장애인 등 근로무능력자와 그 외의 근로능력자를 구분하고 생계급여는 근로무능력자에게 지급하자는 제안을 들 수 있음. 대신에 근로능력자에게는 욕구별 급여를 제공하되 근로장려세제를 적용하여 생계급여를 대체할 것을 제시하여 기초생활보장제도 도입 이전으로 회귀하는 것과는 다르다는 점을 강조함(고영선 외, 2011).
- 근로빈곤층 지원에서 근로장려세제의 역할을 확대하는 것은 기초생활보장제도와 관련해서 매우 중요한 의미를 갖지만, 현재 수급자의 경제활동 특성을 고려할 때 수급자 중 그 혜택을 적용받을 수 있는 정도에 대해서는 엄밀한 평가가 필요
- 근로장려세제는 공적자료에 의해서 파악되는 근로소득을 대상으로 하기 때문에 근로능력 수급자 중에서는 공식적 부문에서 근로하는 일부만이 근로장려세제의 대상으로서 세금환급을 받을 수 있다는 점을 고려해야 함.
  - － 수급자 중에는 비공식 부문이나 영세자영업에서 근로하거나 고용이 불안정하여 행정적 관리망에서 벗어나 있는 경우가 많음. 따라서 근로능력 수급자 중 적지 않은 수는 근로를 해도 근로장려세제의 적용을 받지 못할 가능성이 있음. 또 연 단위로 이루어지는 근로장려금 지급 주기 등 현 제도의 특성 상 최저생계보장을 위한 즉각적인 소득지원에 한계가 있음을 고려하여야 함.
- 근로장려세제로 기초생활보장제도의 기능을 대체하는 데에서 나타나는 한계는 본질적으로는 근로장려세제가 최저생계보장을 직접적인 목적으로 급여를 지급하는 제도가 아니라는 점과 관련되어 있음. 근로장려세제 만으로는 불가피한 사유로 근로를 하지 못하는 근로능력자는 최저생계를 유지할 수 없는 위험에 빠지는 것을 방지할 수 없음. 근로를 하여 지원을 받는 경우에도 최저생계를 보장하는 수준으로 지원이 이루어지도록 설계되어 있지 않음.
  - － 이런 점에서 근로장려세제의 기초생활보장 생계급여 대체기능은 과장된 면이 있음. 요컨대, 근로장려세제가 확충된다 하더라도 빈곤한 근로능력자에 대해서 기초생활보장생계급여를 계속 지급하는 것이 필요함. 이런 근본적인 한계를 제쳐두고 보더라도, 현재의 근로장려세제는 적용대상이나 급여수준에서 매우 초보적인 단계에 있어 기초생활보장생계급여의 대체기능을 갖기 위해서는 상당한 발전과 확충의 과정을 거쳐야 한다는 점도 현실적으로 고려되어야 함. 이런 점에서 기초생활

보장급여를 어떤 식으로든 유지할 필요성이 인정됨.

- 한편, 근로장려세제와 기초생활보장제도를 보완적 관계에 있는 것으로 보고 기초생활보장제도는 근로능력 있는 수급자를 포함한 모든 빈곤층에 대한 소득지원을 지속하는 것을 기본적 발전 방향으로 잡아야 함(이러한 견해 중 일부는 실업부조나 저소득 실직층 한시지원제도를 도입하여 기초생활보장제도 외부에서 근로빈곤층 지원을 강화하는 것이 핵심과제임을 주장하고 있음(황덕순 외, 2009)).
- 또 다른 개혁방안에서는 기초생활보장급여를 한시지원제도로 전환할 것을 주장
  - 강신욱 외(2008)에서는 욕구별 급여의 도입은 중복 가능성도 크고 전체 급여지출액 등의 총괄적 조정이 어렵다는 이유로 욕구별 급여의 도입에 대해서는 소극적인 태도를 보임.
    - 그리고 근로능력자에 대해 근로장려세제를 적용하더라도 기초급여의 전부 또는 일부를 삭감하는 것은 복지수준을 떨어뜨릴 수 있다는 이유로 반대함. 하지만, 근로능력자에 대해서는 근로장려세제를 적용하되 일생 5년 정도 한시적으로 통합급여를 제공하는 제도를 운영할 것을 제안
  - 그러나 이 제안에서 5년이라는 기간 제한의 근거는 확인하기 어려움. 미국 TANF의 경험을 참고한 제안이라고 판단되지만, 미국의 경험은 경제위기나 불황이 도래할 때 이러한 인위적인 기간 제한이 빈곤층을 양산할 위험성이 있음을 시사
    - 기초급여의 삭감이 복지수준을 떨어뜨린다면, 경제위기로 일자리가 고갈되어 있는 상황에서 기간제한으로 기초생활보장수급을 막는 조치도 복지수준을 떨어뜨리는 동일한 문제를 가지고 있다고 하겠음.
- 또한 기초생활보장제도를 이원화하여 근로능력자를 위한 지원제도를 별도로 구축하는 것을 옹호하면서도 근로능력자에 대한 생계급여는 유지할 것을 주장하는 제안도 있음.
  - 이 견해에서는 근로능력 수급자의 자립지원을 위해서 기초생활보장급여를 욕구별 급여로 개편하는 것을 전제로 근로능력 유무에 따른 제도 분리를 주장함. 또 생계급여에서도 선정 및 급여 기준에서 근로능력 유무에 따라 차이를 두지 않을 것을 주장하여 다른 개혁안과 차이가 있음.
    - 이 견해에서는 제도 분리의 근거로 근로능력 유무 등 성격이 이질적인 집단을 하나의 제도에서 포괄할 경우에는 여러 가지 혼선이 생길 수 있음을 지적함.
    - 그리고 근로능력 있는 수급자만이 아니라 근로능력 있는 비수급 빈곤층을 포괄하는 근로빈곤층 지원제도로써 나아가는 것을 발전방향으로 제시함. 이 제안은 근

로능력자에 대해서는 소득보장과 근로유인, 자립지원서비스를 유기적으로 결합한 제도로 대응할 필요성을 강조(노대명 외, 2009)

○ 그러나 이 제안의 경우 근로능력에 상관없이 생계보장을 한다면 제도를 분리할 이 유가 무엇인지 명료하지 않은 점이 있음.

－ 서구의 경우처럼, 근로빈곤층에 대한 지원이 실업부조와 사회부조 등으로 나뉘어 이루어지는 경우 개혁의 효율적인 추진을 위해 근로빈곤층을 한 제도로 통합하는 노력을 기울일 수 있음. 하지만, 우리의 경우는 기초생활보장제도 이외에는 근로 빈곤층 지원제도가 실질적으로 존재하지 않는 상황이어서 기초생활보장제도를 근로능력별로 나눌 유용성이 뚜렷하지 않음.

□ 근로빈곤층 지원제도의 개편방안 논의를 요약한 것임.

근로능력에 따른 지원제도 차별화			근로능력 구분없이 포괄
분리 1	분리2	분리3	
근로무능력자 기초생활보장제도 + 근로능력자 근로장려세제 지원	근로무능력자 기초생활보장제도 + 근로능력자 근로장려세제 및 한시지원제도	근로능력에 따른 기초생활보장제도 분리, 근로빈곤층 보호제도로 확대, 발전	현행 기초생활보장제도 유지하면서 개혁?  (한국형 실업부조 혹은 자립촉진지원제도)

## 2) 서구의 근로연계복지 개혁방향

□ 서구 국가들의 경우 근로능력 있는 빈곤층에 대한 기본적인 지원제도로는 실업보험과 실업부조, 일반적 사회부조(general social assistance)를 들 수 있음. 근로능력있는 빈곤층의 경우에는 실업부조나 사회부조를 통해 지원이 이루어짐.

□ 다수의 서구 국가에서 실업보험이나 실업부조가 상당히 관대하게 실시되었기 때문에 사회부조제도는 주로 근로무능력 빈곤층을 대상으로 하는 경우가 많았음(이상은, 2004).

○ 덴마크, 등의 북구국가는 실업보험의 급여가 매우 관대한 수준으로 제공됨. 독일, 프랑스 등 유럽대륙 국가들은 실업부조가 상당히 큰 비중을 차지하였음.

○ 영국, 미국과 일본은 모두 실업부조제도를 실시하지 않는다는 공통점이 있음.

－ 영국은 1946년부터 National Insurance 시스템을 통해 실업과 산업재해, 은퇴 위험에 대한 보장을 제공하였고, 1948년부터 National Assistance 시스템으로 실직자 등 빈곤층 대상 단일 부조제도가 등장하였음. 실업 증가와 함께 사회부조는 1966년 Supplementary Benefit, 1988년 Income Support로 변화

- 이렇게 영국은 일반적 사회부조를 통해 근로빈곤층 지원을 했다면, 미국과 일본은 근로빈곤층 지원을 배제한 예에 속함. 미국은 공공부조가 범주화되어 있어 노인, 장애인 대상의 SSI와 한부모 대상의 TANF로 나누어져 있음. 일본은 생활보호제도라는 일반적 공공부조가 존재하나, 실질적인 지원대상은 노인, 장애인, 모자세대 중심으로 이루어져 있음.
- 하지만 1990년대 이후 이러한 근로빈곤층 지원제도는 일대 개혁과정에 들어서게 됨. 이러한 개혁은 근로연계복지(workfare)라고 하기도 하고 근래에 서구에서는 활성화 전략으로 말하기도 함. 일반적으로 사용되는 활성화(activation) 전략은 특정 대상집단에게 고용서비스 참여를 의무화하는 것을 의미함.
  - 활성화 전략의 대상 집단은 근로 조건부의 소득보장급여의 수급자로서, 주로 실업급여, 사회부조, 한부모 급여 등 수급기간이 장기간이거나 무제한인 프로그램의 수급자로 구성됨. 나라에 따라 장애급여 수급자의 참여를 의무화하는 활성화 프로그램도 있음(OECD, 2005).
  - 영국에서는 Unemployment Benefit과 일반적 공공부조인 Income Support가 두 가지 주요제도로 존재하였음. 1996년에는 Income Support 중의 실업자 지원과 Unemployment Benefit를 통합하여 Jobseeker's Allowance를 도입, Jobseeker's Allowance(JSA)는 기여기반(Contribution-based) JSA와 소득기반(Income-based) JSA를 결합한 단일 실업급여제도로써 실업자에 대한 일관된 지원을 통해 재취업을 촉진하고자 하는 목적을 가지고 있다고 할 수 있음. 현재 Income Support는 장애인, 한부모 등을 주요 대상으로 지원하며 JSA는 주당 16시간 미만 근로하는 근로연령대 저소득층을 대상으로 지원을 함.
    - 블레어 정부는 'make work pay' 정책(1998년 최저임금제, 1999년 Working Family Tax Credit)을 추진함과 함께 New Deal 프로그램을 도입하였음. 1998년 청년층 장기실업자 대상의 New Deal for Young People을 시작으로 New Deal 25 plus, New Deal 50 plus, New Deal for Lone Parents, New Deal for Disabled People 등이 도입
    - 2010년 11월에는 영국정부는 "Universal Credit: Welfare that works"라는 백서를 발간하고 제도 개혁을 추진하고 있음. 영국의 현재 시스템은 구체적인 욕구를 충족시키기 위해 표적화된 지원을 제공하고 있는데, 다양한 급여가 각각의 규칙과 기준을 갖고 복잡하게 얽혀 있어, 역인센티브와 페널티, 혼란, 행정비용을 야

기하고 있다는 지적을 받고 있음. Working Tax Credit, Child Tax Credit, Housing Benefit, Income Support, 소득기반 JSA, 소득연계 Employment and Support Allowance를 대체하여 근로연령층에 대한 통합된 공제제도를 도입할 예정이다. 이렇게 Universal Credit은 비근로 급여와 재직 급여(in-work benefit)을 통합하며 근로가능 실업자에 대해서는 구직노력의 조건이 부과될 것임.

- 미국과 캐나다는 사회부조제도(미국은 TANF, 캐나다는 Canada Assistance Plan)에 대한 연방정부의 대응보조금(matching grant)를 블록 그랜트로 바꾸어 지방정부가 활성화 조치를 강화하도록 하는 개혁을 하였음. 지방정부는 사회부조 프로그램의 설계와 행정에서 재량권을 갖게 되었고 한부모 수급자 등에 대한 근로의무를 강화하였음.
- 독일 또한 적극적으로 개혁을 추진한 나라임. 대부분의 나라에서는 실업보험급여를 고갈한 실업자들은 자산조사형 부조 지원을 받았음. 하지만, 독일에서는 실업보험급여 자격 기간을 넘은 실업자들은 이후에는 기간 제한 없이 관대한 실업부조의 지원을 받았음. 이 실업부조는 자산조사가 엄격하지 않았고 사회부조보다 훨씬 관대한 수준의 소득비례형(earnings-related) 급여를 제공하였음. 2005년 독일의 Harz IV 개혁에서는 실업보험(Unemployment Benefit I: UB I)의 급여기간을 줄이고 실업부조와 사회부조를 통합(Unemployment Benefit II: UB II)하여 장기실업자에 대한 급여를 동액급여(flat rate)로 바꾸고 급여 수준을 크게 떨어뜨렸음. 실업부조와 사회부조를 통합한 Unemployment Benefit II는 근로능력 있는 빈곤층에 대한 자산조사형 지원제도임(노인과 근로불능의 빈곤층은 별도의 사회부조제도의 지원을 받음).
  - 이러한 급여제도의 개혁과 함께, UB I과 UB II 수급자에 대한 활성화 정책을 더욱 강하게 결합하였음. 3세 미만의 아동이나 가족구성원을 돌보는 개인, 질환자들을 제외한 실업급여 수급자들은 구직활동 의무를 지게 되었음. UB II의 도입으로 기존의 사회부조 수급자들도 활성화조치의 대상으로 포괄되었고, 부채, 알콜과 약물 중독, 사회심리적 문제, 아동보육 등 고용장애 요인을 다루기 위한 조치들도 도입되었음. 취업에 실패한 수급자들은 공공일자리에 배치될 기회를 갖게 됨. 이제 이러한 Harz IV 개혁은 독일에서도 실업자의 노동시장 통합을 요구하는 적극적 조치로 정책의 우선순위가 이동하였음을 보여주고 있음.
- 북구 복지국가들은 적극적 노동시장정책의 원조에 해당됨. 특히 렌-마이드너 모델 위에서 발전한 스웨덴은 1970년대 위기 동안 적극적 노동시장정책에 대한 투자를

늘렸다. 스웨덴의 실업자 지원은 실업보험과 사회부조의 두 가지 주요 제도를 통해 이루어졌음. 그리고 이와 함께 활동지원(Activity Support: 이하 AS)을 통해 적극적 노동시장정책 참가자들에 대해서 과거 소득에 근거한 소득지원이 이루어짐. 스웨덴 등 북구에서 과거의 적극적 노동시장정책이 실업자의 지역이동을 지원하거나 임금보조금이나 공공일자리 제공을 중심으로 이루어졌다면, 최근에는 직업훈련과 교육으로 초점이 이동하고 있음. 실업보험에서는 전통적으로 구직활동을 의무화하고 있음. 1998년 시작된 Youth Guarantee는 사회부조, UI, AS 등의 급여를 받는 청년 장기 실업자들의 적극적 노동시장 참가를 의무화 함. 2000년부터 도입된 Activity Guarantee는 실업보험급여를 고갈한 정기실업자들에게 AS 급여의 조건으로 적극적 노동시장 참가를 의무화 함. 또 1998년부터 지자체는 사회부조의 조건으로 구직활동 참가를 요구하고 불응 시에는 제재를 가할 수 있는 권한을 갖게 되었음.

- 덴마크의 유연안정성 모델은 OECD 국가들의 적극적 노동시장정책의 원형이 되었음. 덴마크에서는 1994년부터 실업 4년 후에는 프로그램 참여를 의무화하였고, 1996년에는 실업 3년 후로, 1998년 실업 2년 후로 프로그램 참여의무를 부과하는 기간이 단축되었음. 이렇게 활성화조치가 강화되어 실업급여는 일정 기간 후에, 그리고 실업자가 활성화조치에 협력하지 않는 경우에는 삭감됨. 이러한 실업보험 개혁과 함께 사회부조 수급자에 대한 활성화 조치도 도입됨(Carcillo and Grubb, 2006). 이렇게 실업급여의 조건성 강화는 낮은 수준의 고용보호와 결합하여 덴마크의 유연안정성 모델을 이루게 됨. 스웨덴, 핀란드 등 다른 북구 국가에서도 고용보호 수준의 하락이 이루어지고 있음.
- 네덜란드에서는 1996년 실업부조를 폐지하고 그 수급자들을 사회부조로 포괄하였음. 동시에 이들에 대한 취업의무를 강화하였음. 한부모도 아동이 5세에 이르면 근로의무 부과대상이 되었음. 오랜 기간 중앙정부는 사회부조 재원의 90%를 담당하였지만 2001년 75%로, 2004년에는 0%로 축소되었고 대신 지자체는 실제 비용이 아닌 기대 비용에 따른 보조금을 받게 되었음. 2004년부터는 근로의무 부과와 관련된 지자체의 재량권이 늘어나 일부 지자체는 모든 한부모를 근로의무 부과 대상으로 하였음(Carcillo and Grubb, 2006).
- 이상 서구의 최근 변화는 공적 급여에 의존하고 있는 근로가능한 실업자들을 활성화하여 노동시장으로 통합하는 과제를 중심으로 개혁이 진행되고 있음을 보여줌. 나라마다 (장기) 실직자들이 주로 의존하는 프로그램에 차이가 있어, 영국은 Income Support, 미국은

TANF 등 사회부조가 주 대상이 되고, 독일은 실업부조, 북구국가들은 실업보험이 주 대상이 되는 것으로 나타남. 그리고 이러한 개혁은 기존 제도를 유지한 상태에서 이루어지거나(미국의 TANF), 유사 근로능력 빈곤층 지원제도를 통합하는 방식(영국, 독일)으로 이루어졌음.

- 이렇게 주요 대상이 되는 제도는 나라마다 차이가 있지만, 개혁의 주요 요소는 실직자 대상 급여의 수준이나 기간을 줄이거나(유럽은 실업보험이나 실업부조의 경우, 미국은 TANF), 재직 근로자 지원 제도를 확충하는 (make work pay) 방식으로 나타나고 있음.
- 이러한 금전적 유인 변화 전략과 함께 근로의무와 급여 연계를 강화하는 활성화 전략이 또 하나의 주요 개혁으로 나타나고 있음.

### 3) 서구 활성화 전략의 성과 진단

- 활성화 조치로 미국, 호주, 뉴질랜드 등에서 수급자 감소, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 영국 등에서 실업급여 수급자 감소 등의 효과가 나타났음.
- 이러한 활성화 조치에서는 근로 가능한 수급자에 대해 취업 의무(work availability)를 부과하는 것이 첫 번째 단계가 됨. 취업 의무 요구를 수용하지 않거나 취업가능성을 높이는 활동 참가를 거부하는 경우에는 제재를 받게 됨.
  - 사회부조에서 개혁은 수급자에 대한 취업 의무 면제범위를 축소하는 데 초점을 맞춤. 또 수급자의 파트너로 취업의무를 확장함. 일반적으로는 수급자의 복지에 직접적인 위해요인이 되는 급여삭감보다는 취업의무 부과가 개혁방안으로서 긍정적으로 수용됨.
  - 장애급여나 상병수당 등에서도 수급진입관리(gate-keeping)를 강화하고 재활조치(rehabilitation measures) 참가 의무를 과거보다 강화하였음. 근로의무 부과는 잠재적인 수급자가 급여신청을 하지 않거나 급여를 조기에 떠나는 이른바 동기효과(motivation effect)를 발생시킴. 근로의무 부과 강화와 함께 제재도 강화되었고, 제재가 재취업을 촉진한다는 연구결과가 있음. 그러나 근로의무 부과 효과와 고용지원 서비스 제공 효과, 제재 효과를 구분하는 것은 쉽지 않음(Carcillo and Grubb, 2006).
- 근로의무를 부과하고 급여와 연계를 강화하는 조치는 불응 시 급여 삭감 등 제재가 과도할 경우에는 수급권을 약화시키는 부작용이 있는가 하면, 적절한 수준으로 집행

될 경우에는 수급자 구분 효과(sorting effect), 혹은 수급진입 억제효과(deterrent effect)를 통해 급여 욕구가 절실하지 않은 대상자를 프로그램 지원에서 벗어나도록 하는 효과를 가짐. 또한 근로의무 부과는 취업행위의 개선을 통한 치료효과(treatment effect)를 가질 수 있음. 여기에서 효과적인 고용지원 서비스 제공이 중요함.

□ 활성화 조치에서 각국에서 이루어진 고용서비스 제공전략은 취업우선(work-first) 접근과 인적자본투자(human capital investment) 접근, 혼합적 접근(mixed approach)의 세 가지 유형으로 분류됨.

○ 취업우선 전략에서는 구직활동 지원을 주요 서비스로 제공함. 그간의 경험은 구직활동 지원(job search assistance) 등 취업우선(work-first) 전략이 단기적으로 볼 때 적은 비용을 가지고 고용효과를 내었음을 보여줌. 집중적인 인터뷰와 개인별 자립계획 수립을 강화하는 것도 취업으로의 이행을 촉진했음. 교육수준이 낮은 대상자들의 경우, 교육 훈련 프로그램은 취업우선 프로그램보다 효과가 떨어지는 것으로 나타났음(Bloom and Michalopoulos, 2001).

– 하지만 입직 시 임금을 하락을 보여 낮은 질의 일자리로 취업이 이루어지는 경향을 보임. 하지만 높은 탈수급 효과에 비견될 수 있는 수준보다는 낮은 수준의 고용효과가 나타났음. 미국의 경우 TANF 탈수급자의 60% 정도가 취업한 것으로 나타남(OECD, 2005).

○ 취업에 요구되는 기술을 갖추고 있지 못하거나, 생산성이 낮은 구직자들의 경우에는 구직지원만으로 실업을 벗어나기 어려움. 그래서 인적자본투자나 보조금 일자리 고용 같은 프로그램은 안정적 취업을 촉진할 가능성이 있음. 하지만 직업훈련이나 일자리창출 등 장기 프로그램은 단기적으로는 효과가 없거나 부정적 효과를 보였음.

– 이들에게는 프로그램 참여기간에는 구직활동 시간이 없고 취업 진입이 낮아지는 효과(lock-in effect)가 발생하게 됨.

– 그러나 직업훈련 프로그램이나 민간고용 보조금 프로그램은 장기적으로는 긍정적인 고용효과를 가진 것으로 나타남. 근로소득 증진에 미치는 효과까지를 본다면, 훈련 교육 프로그램은 더 큰 효과를 가짐.

– 하지만 공공고용 프로그램의 경우에는 장기적인 효과도 작거나 부정적으로 나타났음. 한편, 이들 장기 프로그램에 참가를 강제하는 규정은 프로그램의 직접적 효과와는 별도로 동기효과(motivation effect)를 통해 취업을 촉진하는 기능을 함(OECD, 2005).

- 취업우선과 직업훈련, 일자리 제공을 패키지로 결합하는 전략이 가장 큰 효과를 낸 것으로 나타났음. 이러한 혼합 프로그램에서는 취업을 궁극적인 목적으로서 분명히 하는 전제 위에서 운영하되 개인에 따라서는 직업훈련이나 교육 프로그램에 배치가 가능함.
  - 일단 취업을 시작한 참가자들에 대해서는 지속적인 서비스를 통해 높은 수준의 자격증이나 학위를 얻게 하여 임금 상승 등을 지원하는 것이 중요함. 이러한 전략은 탈수급 정도에 비견할 높은 수준의 고용증대 효과를 보였음. 그러나 이 전략이 성공하기 위해서는 고용과 복지 서비스 연계가 유기적으로 이루어져야 하면서 집중적인 개인화된 관리를 통해 효과적인 선택이 이루어져야 함(OECD, 2005).
- 이렇게 활성화 조치는 고용을 증진시키고 수급기간을 단축하여 탈수급을 촉진하는 효과가 있지만 다른 추가적인 효과가 있음.
  - 활성화 조치는 실업으로의 진입이나 실직 시의 급여 수급 진입을 억제하는 효과를 가짐. 잠재적 수급자들이 기존 일자리를 유지하게 하거나 급여를 신청함이 없이 새로운 일자리를 찾게 하거나 일자리를 잃은 상태에서도 급여를 신청하게 않는 등의 효과를 일으킴.
    - 이렇게 진입을 억제하는 효과는 진입한 수급자들의 취업과 탈수급을 촉진하는 동기효과와 비슷한 크기의 영향을 갖는 것으로 평가되었음. 수급 규모 변화에는 경기적 요인이 상당한 영향을 미치지만 이러한 활성화 조치의 효과도 적지 않은 것으로 평가됨. 특히 장기 수급자 규모 변화는 경기적 요인보다는 활성화 조치 등 급여제도의 구조 변화가 중요한 영향을 미치는 것으로 보임(OECD, 2005).
- 하지만 모든 활성화 조치가 성과를 거둔 것은 아니고 과거 많은 시도에서는 실패한 경우도 적지 않음. 이러한 실패의 요인으로는 몇 가지가 지적되고 있음.
  - 첫째, 서비스 참가 의무화와 효과적인 활성화 고용지원 서비스의 제공이라는 활성화 조치의 두 가지 요소가 균형 있게 결합될 필요가 있음.
    - 한편으로는 구직활동이나 일자리 수용(availability for work) 의무부과의 실효성 있는 집행이 없이 서비스 제공을 늘리는 것이 효과를 거두기 어려움. 미국의 경우 과거 자발적인 참가를 전제로 한 welfare-to-work 프로그램들이 실패한 것도 그 예에 속함(Hamilton et al., 2001). 반면에 양질의 고용지원 서비스를 제공하지 못하는 상태에서 의무 부과만을 강화하는 시도도 긍정적인 효과를 내기 어려울 것임(OECD, 2005).

- 둘째, 활성화 조치의 추진이 금전적인 근로 유인과 결합되면 큰 효과를 거두게 됨.
  - 과거 미국에서는 AFDC에 근로소득 공제제도(earnings disregard)를 도입하여 금전적인 근로 유인을 제공하는 시도를 하였지만, 그 효과가 뚜렷이 확인된 바는 많지 않음. 그러나 1996년 welfare reform을 통해 근로의무에 대한 강제가 강화되면서 금전적인 근로 유인이 강화된 프로그램에서 더 긍정적인 성과를 낸 것으로 평가됨(Blank, et al., 2000).
  - 반대의 예로는 실업급여의 소득대체율이 높을수록 급여수급기간이 길어지는 것을 들 수 있음. 이러한 유인효과는 구직활동 등에 대한 행정적인 모니터링을 강화하더라도 구직활동 수행에서 수급자가 재량적으로 결정할 수 있는 여지가 상당히 있고 여기에 금전적 유인이 작용함을 보여줌(OECD, 2005).
- 셋째, 활성화 조치가 균형 있게 설계되었다 하더라도, 활성화 조치의 효과적인 집행 구조를 갖추는 것이 매우 중요함.
  - 대상자 참여 의무를 실효성 있게 집행하지 못하는 상태에서 집중적 사례관리를 실시하는 것이나 개인별 자립계획의 수요를 충족하는 수준으로 직업훈련이나 일자리 프로그램을 제공하지 못하면서 개인별 자립계획을 실시하는 것은 효과를 거두기 어려움(OECD, 2005).
- 넷째, 취업취약계층의 경우에는 더욱 특별한 조치가 요구됨.
  - 신속한 취업에 대한 강조와 함께 개인화된 서비스에 대한 중점이 중요한 성공요인으로 지적됨. 상담자와 수급자의 개인화된 관계의 질과 안정성이 중요한 성공요인으로 언급되며, 훈련이나 보호일자리 배치 등 확실적인 조치보다는 개인화된 관계를 통한 유연한 서비스 제공이 중요함. 또한 make-work policies가 취약계층이 저임금 일자리를 받아들이도록 하는 금전적 인센티브로서 중요한 역할을 한다고 보고됨. 한부모의 경우에는 보육서비스 제공이 취업에서 중요한 역할을 함(Carcillo and Grubb, 2006).
- 취업취약계층의 활성화는 매우 노동집약적인 활동을 필요로 함. 일대일 관계를 통해서 구직활동에 대한 모니터링과 상담이 집중적으로 이루어질 필요가 있음. 따라서 근로의무 부과를 강화하고 그 대상을 늘리는 경우에는 상담창구 접근성 제고, 사례관리, 정보체계 개선, 성과관리 등에서 추가적인 자원과 인력의 배치가 요구됨(Carcillo and Grubb, 2006).
- 취업취약계층에 대한 서비스 제공의 담당기관 설정에서는 두 가지 상이한 전통이 존재
  - 많은 나라에서는 직업재활 서비스는 일차 공공고용서비스 기관과 별도의 기관에서

제공함. 미국에서는 한부모 서비스는 실업자 서비스 기관과 별도 기관을 통해 제공됨. 영국의 경우에는 한부모는 정규 공공고용서비스 기관에서 다루고, 장애인 서비스는 민간의 계약기관이 맡음.

- 또 많은 나라들에서는 공식 고용서비스 기관에서 장애인 등 특수그룹에 대한 전문적 서비스를 제공하기도 함. 장애인, 한부모 등 다양한 집단에 대한 통합 관리론은 경험과 정보의 공유를 통해 서비스의 효과적인 제공이 가능하다는 근거에서 있음.
- 반면에 고용서비스 기관의 분리를 주장하는 견해는 다양한 각각의 집단을 잘 이해하는 기관이 전문성 있는 서비스 제공을 할 수 있으며, 고용서비스와 급여행정의 통합이 성공에 더 중요하고 급여 비용을 고려한 고용서비스 제공이 가능하다는 것임. 이렇게 고용서비스를 분리하는 경우에는 민간 계약기관을 통해 서비스를 제공하는 경우가 많으며 이 경우 효과적인 성과관리방안이 과제로 남게 됨(Carcillo and Grubb, 2006).

## 2-2-다. 강화된 자립지원체계의 개편방향

- 빈곤층의 근로와 탈빈곤에 대한 금전적 유인을 강화
  - 빈곤층이 근로를 할 때의 지원을 늘려 탈빈곤 시에도 생활안정과 자립이 가능하도록 하는 것.
- 근로능력자에 대한 근로의무부과제도의 효율적 관리 및 집행
  - 모든 근로능력자를 포괄하는 방향으로 서비스지원별 의무참여 대상을 차별화하고 이들 대상자에 대한 개인별, 가구별 관리를 강화하는 것
    - 중앙정부는 지자체에 대한 예산과 인력 지원을 늘리고, 지자체에 대한 보상을 차등화
    - 지자체의 대상 선정과 관리체계를 근로능력 유무에 따라 이원화, 근로능력자는 시군구 중심의 관리체계, 근로취약력자는 읍면동 중심의 관리체계로 전문화함.
- 자립지원서비스를 재구조화
  - 자립지원서비스의 패러다임을 일반노동시장으로의 취업지원 서비스 중심으로 재편하는 것
    - 지자체의 총괄 책임 하에서 고용안정센터의 취업지원서비스 제공 역할(저소득층 취업패키지 사업)을 강화하고, 광역과 기초 지자체 범위에서 취업지원사업(성과관

리 자립지원사업) 체계를 구축

- 지역자활센터의 자립지원기능 중 사회서비스형과 근로유지형 자활근로사업은 근로능력이 취약한 자를 위한 의무적 근로프로그램으로 재편하고, 시장진입형 프로그램은 경과적 일자리 제공 등 사회재정적 사업을 확대하는 것으로 재편

〈표 3-10〉 자립지원 대상자 특성별 정책방향

자립지원제도 대상 세분화			다양한 정책수단의 통합적 지원		정책목표 차별화
근로빈곤	비취업/ 불안정취업	근로취약	근로비희망	육구별급여	빈곤예방
			근로희망	근로소득공제/보호된 고용	
		근로능력	청년	근로소득공제/ 근로장려세제/ 취업지원서비스	취업연계, 빈곤예방
			중장년여성		
	중장년남성				
	중고령자				
	안정취업		청년	근로장려세제	취업유지지원, 빈곤예방, 중산층 진입
			중장년여성		
중장년남성					
중고령자					

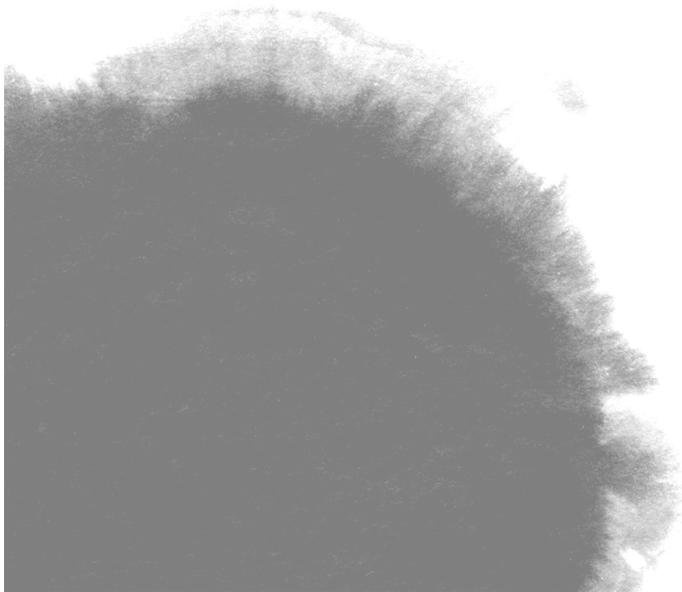
□ 기대 효과

- 빈곤함정 제거
  - 육구별 급여체계가 독자적 발전, 주거-교육-의료 보장
  - 근로복지의 연속적 복지체계로 발전가능하여 급여대상 저변 확대
- 재정적 인센티브로 소득보장 및 근로동기 강화 및 지속화
- 복지수요에 단시간 탄력적 대응을 통하여 사회 지속가능성을 확보



# 04

## 맞춤형 기본생활권 보장의 빈곤정책 개념방안





# 제4장 맞춤형 기본생활권 보장의 빈곤정책 개선방안

## 1. 맞춤형 보장 개편의 기본원칙

- 기초생활보장제도에서 포괄해온 의료, 교육, 주거 등의 현물급여 영역에서 욕구별 급여 실시하여 생계급여 비수급 근로 저소득층에 대한 지원 확대 필요
  - 현재 기초생활보장 급여(생계, 주거, 의료, 교육급여)를 제외하고 대부분의 사회부조성 정부보조 내지 사회서비스의 범위는 차상위까지 대상으로 하고 있으나, 실질적으로는 수급자에게 우선순위를 부여하거나, 더 많은 혜택을 주고 있음.
    - 이는 기초생활보장 급여 내에서의 문제보다는 기초생활보장 급여 밖에서의 급여의 쏠림 현상이 더 큰 문제라고 볼 수 있음.
  - 이러한 급여들에 대해서는 일차적으로는 우선순위의 재조정이 필요함.
    - 예컨대, 최저생계비 비목 내에 있으면서 생계비나 주거비에 포함되어 있는 항목에 해당하는 급여들(연료비, PC지원 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위로 우선순위 조정
    - 최저생계비 비목에 없지만, 중복적인 혜택이 기초생활보장 수급자에게 집중적이고 우선적으로 돌아가는 급여들(예. 각종 공공임대주택, 주택개보수, IDA, CDA 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위에게 동등한 우선순위 부여
    - 부가수당 성격이지만 기초 수급자에게 좀 더 많은 급여가 제공되는 급여(장애인연금, 각종 장학금 등)에 대해서는 비수급빈곤층이나 차상위에게 동등한 급여 지원
- 맞춤형 보장 개편의 기본원칙은
  - 생계성 급여 확대 제한
    - 생계성 급여의 확대는 국민기초생활보장제도의 확대와 유사한 효과

- 공공부조제도 의존 계층과 비의존 계층으로 양극화 가능성 증가
- 현물 및 사회서비스의 접근성 및 형평성 제고
  - 현물 지원이 특정 계층 혹은 인구집단에 집중됨으로서 사실상의 소득 역전이 가급적 발생하지 않는 방향으로 현물, 사회서비스 지원 기준의 상향 조정 및 다양화
- 공공재성 급여의 확대에 우선순위
  - 의료는 필요한 대상이 제한되어 있으나 반드시 필요한 지원
    - 국민건강보험을 통해 우선 해결하되, 과도한 의료비에 대한 지원은 필요
  - 교육은 국민 모두에게 필요한 지원
    - 궁극적으로 전국민 무상지원이 필요
    - 예산의 제약을 감안하여 우선순위 및 소득계층 별 차등 지원
  - 주거는 국민 모두에게 필요한 지원이지만 주거지원은 다양한 정책수단들과 함께 고려
    - 주거의 소유형태 및 지역 별 다양한 유형의 지원 필요
    - 주거급여, 임대주택 등 지원 형태에 따라 다양한 기준 적용
- (가칭) 지원법 제정 필요
  - 급여의 목표 달성 효과성과 효율성을 높이기 위해 법적 근거 필요
  - 신청자의 소득 및 재산을 조회하기 위한 조항
  - 국세청의 소득자료 등을 활용할 수 있기 위한 근거
  - 중앙부처의 관련 사업을 조정하기 위한 조항
    - 각 사업의 목적에 따라 대상이 다양할 수 있으며, 여러 부처의 사업의 조정이 필요할 때 이를 수행하는 구체적 과정 마련

## 2. 생계보장

### 2-1. 생계급여 개편원칙

#### 2-1-가. 생계급여 개편의 필요성

- 현 우리나라의 빈곤퇴치 프로그램(anti-poverty program)인 국민기초생활보장제도는 빈곤층 보호에 많은 성과를 보였음에도 불구하고 지속적인 문제제기
  - 광범위한 사각지대의 존재로 인해 빈곤층 보호 효과가 제한적
    - 생활수준이 유사한 수급기준선이하 빈곤층은 최저생계도 어렵고 사회서비스 지불능력도 부족하여 더욱 빈곤화 가속
  - 현재 수급자들에게 지급되는 급여구조는 근로동기를 저하하고, 저축의욕 저하 등 미래희망의 상실로 자립촉진 효과를 떨어지게 함.
    - 기초생활보장 급여 이외에 타 부처 및 민간의 급여가 기초생활보장 수급자에게 집중됨으로 인해 탈빈곤 의지를 약화시키거나 소득은폐 등 도덕적 해이를 야기하는 등 빈곤함정을 심화시킴.
  - 또한 수급기준선보다 소득이 높은 계층에 대한 급여가 제공되지 않음으로 인해 빈곤예방기능 감소
- 현행 생계급여의 문제점은
  - 표준화된 욕구로 산정된 획일적 최저생계보장
    - 지역별, 생애주기별, 개별상황별로 상이한 최저생계욕구를 반영하지 못하여, 개별 욕구들이 한 덩어리로 합쳐진 최저생계비 기준의 적용
  - 최저생계비 기준으로 각종 급여의 충분성 미흡
    - 최저생계보장을 위한 비용과 최저생활보장을 위한 그밖의 기본적 비용을 함께 포함하고 있고 다른 지원법 및 프로그램의 급여가 집중되고 있어 생계보장 수준을 현실화시키기 어려움
    - 수급자와 차상위계층 간 소득역전으로 탈수급후 빈곤 재진입을 초래
  - 실제 빈곤상태에서 생활하고 있음에도 불구하고 부양의무자 기준과 재산의 소득환산액 적용과정에서 급여혜택에서 배제
- 빈곤층의 생계보장에 대해 욕구별 급여체계로의 개편 목적은

- 생계 욕구의 결핍을 해소하기 위해 급여의 충분성을 확보하고 지원의 효과성도 제고
- 생계욕구의 기준선을 합리적 수준으로 차별화하여 생계보장이 어려운 빈곤층을 포괄
- 생계급여와 연동된 주거급여를 분리하여 현금성 지원의 의존을 차단하여 탈수급 촉진
- 각 급여의 특성이 반영된 자격기준선과 보장수준으로 비수급 빈곤층이나 차상위층에 대한 일부 급여가 제공되고 욕구별 밀접한 복지정책수단과의 연계가 용이해져 빈곤 예방 증대

## 2-1-나. 생계급여 개편의 원칙

- 기초생활보장에서 배제된 최저생활보장 사각지대의 해소
  - 현재 빈곤과 관련하여 가장 심각한 문제는 빈곤함에도 불구하고, 어떠한 급여도 받지 못하는 최저생활보장의 사각지대가 광범위하게 존재하는 것임. 생계급여 개편은 이를 완화하는 방향하 에서 추진되어야 할 것임
- 생계빈곤가구의 가구규모별 생계보장 현실화 및 생계 외의 주요 욕구결핍 해결능력을 고려하여 형평성을 담보
  - 기초생계유지를 위한 세부 항목의 특성을 반영하여 주택확보비를 제외한 주거유지비(관리비, 이사비 등)는 생계급여로 포함하여 지급하고, 단신 및 노인단독가구 등의 가구규모와 가구특성을 감안하여 급여수준을 현실화
  - 생계급여 수급자격은 의료, 교육, 주거(임차 경우)급여 등의 수급자격과 동시에 각 급여별 상한선으로 보장되도록 함. 단, 생계급여를 제외한 급여의 수급자격은 해당하지 않음.
- 근로동기 및 자립의지 강화를 통한 탈수급의 촉진을 위해 적극적 근로복지 연계가 우선
  - 빈곤정책에 대한 사회적 정당성을 확보하기 위해서는 일을 통한 탈수급을 촉진하는 금전적 근로인센티브체계와 연동하여 빈곤제도의 효과성 및 효율성 제고 필요
- 개편된 제도의 성공적인 안정적 정착을 위한 제도개선
  - 제도 개편이 성공하기 위해서는 행정적 준비 정도, 사회적 수용성 등을 고려함으로써 제도의 안정적 정착을 가져올 수 있도록 해야 한다는 점임.

## 2-2. 생계급여 지원

### 2-2-가. 생계급여의 기준

〈표 4-1〉 생계급여 개편방안

구분	현행	개편안
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득인정액이 최저생계비 이하</li> <li>- 소득인정액 = 소득평가액+재산의 소득환산액               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재산소득환산액=(재산-기본재산액-부채)×소득환산율</li> <li>• 소득환산율: 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총순자산이 조정된 일반재산의 최고가액 미만</li> <li>- 조정된 일반재산의 최고가액= 일반재산의 최고가액+(급지별 전세가격-지역별 기초공제액)</li> <li>○ 소득평가액이 조정된 생계급여최대액 이하</li> <li>- 조정된 생계급여액=최저생계비-다법지원액-주거급여액+입대료제외 주거급여액</li> </ul>
생계급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부양의무자 기준</li> <li>○ 현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 80%</li> <li>- 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행을 유지하되 점진적 완화</li> <li>○ 조정된 생계급여최대액 - 가구의 소득평가액</li> <li>- 보충급여 방식유지</li> </ul>

#### 1) 생계급여 수급자격

##### □ 부양의무자 기준 및 소득기준, 그리고 재산기준(cut-off방식)

###### ○ 부양의무자 기준

- 일단 부양능력 판정기준을 중위소득 수준까지 현실화하고, 단계적으로 노인 등 인구특성별로 적용하지 않거나 생계급여 모든 수급가구에 적용하지 않음.
- 최저생활보장의 사각지대를 유발하는 주요 요인이 부양의무자 기준의 부양능력 기준이라는 점에서 단기적으로 부양능력 기준을 현실화하고 장기적으로는 적용하지 않는 것으로 추진
- 2012년부터 11년 기준 130%에서 완화하여 부양의무자와 피부양자 가구 각각의 최저생계비 합이 185%로 추진

###### ○ 소득기준

- 소득평가액이 가구별 생계급여 기준선 이하인 가구
- 소득평가액=실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제

###### ○ 재산기준

- 총순자산이 일정 자산기준선 미만

- 조정된 일반재산의 최고가액(주거용자산 고려)

## 2) 생계급여 내용

### □ 생계급여의 범위

- 생계보장을 위한 지출의 목적 및 주기(패턴)을 고려하여 현물성 욕구급여를 제외한 생계비의 합
  - 현재 최저생계비 중 독립된 급여로 제공되는 교육급여, 주거급여(임대료보조), 의료급여가 대응하는 욕구를 제외한 모든 욕구를 포괄하는 것으로 설정
    - 구체적으로 현재의 최저생계비를 구성하는 11개 비목에서 식료품비, 수도광열비, 가구집기비, 피복신발비, 교양오락비, 교통통신비, 기타소비지출 비목 전체와 임대료를 제외한 주거비, 의료급여 대상 의료서비스를 제외한 보건의료비를 포괄함.
  - 타법지원액의 조정
    - 비소비지출의 국민연금과 건강보험의 보험료의 경우, 기초생활보장수급자의 경우 국민연금, 국민건강보험의 대상에서 제외되어 실제 보험료 지원은 이루어지지 않고 있으므로 개편된 생계급여에서는 구성항목에서 제외. 동시에 사회보험료 지원도 점차로 확대 추진
    - 즉, 타법 지원액 항목 중 급식비, 전기료 지원, 쓰레기봉투, TV수신료, 유선전화비 지원, 이동전화 요금 지원, 주민세만 생계급여에 해당되는 품목임.
- 중장기적으로 타법지원액과의 합리성 제고를 위해 생계급여의 범위에서 조정 검토 필요

## 2-2-나. 생계급여의 기준선

### □ 생계급여 기준선

- 생계급여 기준선인 생계급여 최대액은 현행 소득기준은 현 생계급여액 (최저생계비에서 타법지원액과 주거급여액을 차감한 금액)에 임대료를 제외한 주거급여액을 포함한 값
  - 최저생계비 - 타법지원액 - 주거급여액 + 임대료제외 주거급여액

〈표 4-2〉 생계급여 최대액

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904
타법지원액	100,305	170,789	220,941	271,093	321,245	371,389
현금급여기준	453,049	771,408	997,932	1,224,457	1,450,982	1,677,506
주거급여액	87,656	149,252	193,079	236,908	280,736	324,563
생계급여액	365,393	622,156	804,853	987,549	1,170,246	1,352,943
임대료제외 주거급여액	18,899	32,179	41,628	51,077	60,527	69,976
<b>조정된 생계급여액<sup>1)</sup></b>	<b>384,292</b>	<b>654,335</b>	<b>846,481</b>	<b>1,038,626</b>	<b>1,230,773</b>	<b>1,422,919</b>

주: 1) 2012년 기준 최저생계비 - 타법지원액 - 주거급여액 + 임대료제외 주거급여액

- 생계급여 재산기준선의 순자산액은 현행 소득인정액 계산시 소득평가액이 0인 가구가 재산만으로 수급자로 선정 보호될 수 있는 최대 재산금액인 지역별·가구규모별 일반재산의 최고재산액으로 설정
  - 순자산이 조정된 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액 미만인 가구
    - 일반재산의 최고가액 + (급지별 전세가격 - 지역별 기초공제액)

〈표 4-3〉 생계급여 재산기준선 예시

(단위: 원)

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1 인	75,026,580	66,094,580	46,094,580	41,094,580
2 인	83,525,453	74,593,453	54,593,453	49,593,453
3 인	91,432,743	80,640,743	60,640,743	55,640,743
4 인	103,009,034	86,688,034	66,688,034	61,688,034
5 인	109,056,324	92,735,324	72,735,324	67,735,324
6 인	123,542,614	98,782,614	80,055,614	73,782,614

주: 1) 재산기준선 예시의 급지별 전세가격은 주거급여 개편방안에서의 분석자료(국토해양부 공시주택가격DB(08년 기준)과 국민은행 매매시세(09년 1월 기준)자료를 활용하였으며, 일반재산의 최고가액은 본 연구원의 복지패널자료와 현행 제도의 지역별 기초공제액을 적용하여 산출함. 따라서 현행 기준년도 자료로 재산출시 그 수준이 다소 상승할 수 있음.  
 2) 4개의 지역구분은 최저주거기준에 부합하는 공시주택가격과 전세가치 등을 고려하고 행정적 지역기준과 공공임대주택법 임대료 지역기준을 반영한 주거급여 개편방안과 동일하며, 즉, 서울은 별도로 구분하고, 대도시는 수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시, 중소도시는 대도시를 제외한 수도권 시와 인구 50만 이상도시 및 광역시, 농어촌은 기타 즉, 서울과 대도시, 중소도시를 제외한 시군이 해당됨.

- 부양의무자 기준은 사각지대에 있는 빈곤층 보호를 위해 점진적 완화

〈표 4-4〉 생계급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현 행		개편안							
선정 기준	소득 인정액 <small>기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원</small>	1인가구	553,354	소득	1인가구 384,292					
		2인가구	942,197		2인가구 654,335					
		3인가구	1,218,873		3인가구 846,481					
		4인가구	1,495,550		4인가구 1,038,626					
					재산 <small>*2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값</small>	서울      대도시      중소도시      농어촌				
						1인가구	75,026,580	66,094,580	46,094,580	41,094,580
						2인가구	83,525,453	74,593,453	54,593,453	49,593,453
						3인가구	91,432,743	80,640,743	60,640,743	55,640,743
					4인가구	103,009,034	86,688,034	66,688,034	61,688,034	
	급여 액	1인가구	365,393	1인가구	384,292					
2인가구		622,156	2인가구	654,335						
3인가구		804,853	3인가구	846,481						
4인가구		987,549	4인가구	1,038,626						
○현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 80% - 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액		○생계급여액 = 조정된 생계급여최대액 - 가구의 소득평가액 - 보충급여 방식유지 ○근로능력자에게는 제한적 보충급여 (조정된 생계급여최대액과 일정한 기준소득과의 차액)를 지급								

## 2-3. 생계급여 추진방안

### 2-3-가. 생계급여 단계적 추진

- 가능한 한 대상자의 욕구의 차이를 반영할 수 있도록 급여 구성을 세분화하는 것이 적절한 개선방향이므로, 생계욕구의 차이를 가져오는 중요한 요인들 즉, 가구규모, 대상자의 연령차이, 가구원의 인구학적 특성 등을 고려함.
  - 지역별 최저생계비 보장성 확보 측면에서 생계급여와 연동된 주거급여 개편에 따라 임대료를 제외한 현행 최저주거비(유지관리비)를 생계급여에 포함하여 반영하게 됨
  - 므로 생계급여 상한액의 현실화 가능성이 높아져 가구규모별 가구특성별의 생계보장성 합리화에 기여할 것으로 기대됨. 더불어 지역별 최저생계비 보장의 타당성 및 욕구별 형평성 문제를 해소하게 될것임.
  - 생계급여 개편은 현재 주거급여와 연동되어 생계 및 주거 급여액이 명목상 결정되고 있으므로 행정적 실현가능성을 감안하여 주거급여 개편방안과 함께 단계적으로 급여최대액을 조정하는 것이 적절함.

〈표 4-5〉 생계급여의 단계적 추진

	생계급여액	비고
1단계	가구규모별 생계급여의 차이만 반영.	현재의 생계급여와 동일한 구조
2단계	가구원의 연령별 욕구의 차이 반영	가구규모별 가구 공동경비 + 가구원 개인별 경비가 결합된 구조 (OECD의 수정 균등화 지수처럼 아동과 성인간 욕구 또는 한국적 특성의 세분화된 연령별 욕구 반영)
3단계	가구특성별 추가적 욕구의 차이 반영	가구규모별 가구 공동경비 + 가구원 개인별 경비 + 가구 특성별 추가 경비 (장애, 한부모, 노인 등)

주: 2단계의 OECD 수정균등화지수는 가구규모, 가구주의 생활비를 1로 할 때, 가구주 이외 성인의 생활비는 가구주의 70%, 아동의 생활비는 가구주의 50%로 조정,  $S = (1 + 0.7(N - 1) + 0.5C)$

#### □ 생계급여 개편의 기대효과

- 최저생계보장 현실화 및 사각지대 완화: 부양의무자 기준 및 재산의 소득환산제 개선
- 탈수급 촉진: 욕구별 급여 구조로 개편됨에 따라 생계급여 수급에 의존할 필요성 감소

## 2-3-나. 생계급여 개편의 정책과제

### □ 빈곤기준선 측정: 최저생계비 계측

- 현 전물량방식 계측과 상대적 빈곤선 개념에 기반하여 설정하는 대안
- 상대적 빈곤선 개념에 기반하여 최초 생계급여 기준선 설정이 적절(부록)
  - 상대적 빈곤선의 수준은 가계조사의 평균 또는 중위 소비지출 대비 개편된 생계급여가 포괄하는 범위의 생계급여액의 비율로 설정
  - 상대적 빈곤선 개념에 근거한 생계급여는 앞에서 설명한 생계급여의 범위를 모두 포괄하는 최저 생계욕구를 이론적으로 포괄하는 것임.
    - 상대적 빈곤선의 수준은 가계조사의 평균 또는 중위 소비지출 대비 개편된 생계급여가 포괄하는 범위의 생계급여액의 비율로 설정할 수 있음.
  - 이는 현재 국민기초생활보장제도의외의 타 공공부조성 급여들이 기초생활보장 수급가구에게 집중되는 현상을 해결할 수 있는 이론적 근거도 제공.
    - 상대적 빈곤선 개념은 최저생계비의 측정이 최저생계비를 구성하는 구체적인 항목에 근거한 것이 아니라 일반 국민의 생활수준과 관련시켜 결정되므로, 최저생계비 측정과 관련한 소모적인 논란 및 정책 운용과 관련한 비생산적인 논란을 최소화 가능

※ 전물량방식은 최저생계비를 구성하는 구체적인 항목선정과 표준가구의 욕구만을 대상으로 하므로, 그러한 항목에 없는 급여의 수급 대상자 선정시 1차적인 대상자는 기초수급자가 될 수 밖에 없음. 이는 공공부조성 프로그램을 운용하는 정책 집행자의 자율성이 크게 제약되며, 최저생계비를 구성하는 구체적인 항목 및 사용량, 가격과 관련한 논란 지속됨.

- 가구균등화지수란 가구원의 공동생활로 인한 생계비 절감 효과(규모의 경제)를 생계비에 반영하기 위한 도구로써 가구별 급여액 산출 시 적용
  - 현행 기초생활보장제도는 1, 2인가구의 최저생계비를 지나치게 과소 책정함으로 인해 수급가구의 다수를 차지하는 1-2인 가구에 대한 소득보장기능을 떨어뜨리고 있다는 비판을 받고 있음.
- 지역별 최저생계비는 주거급여로 계측하여 산정
  - 최저주거비인 주거급여 상한액은 각 가구가 지불하고 있는 시장임대료가 아니라, 주택시장의 안정성과 공공부조제도임을 고려하여, 가구별 주거소요에 따른 최소한의 임대료 수준을 기준으로 산정함.
  - 지역별 최저주거비재원은 중앙에서 기준지역의 주거급여액을 공시하고 지원하되,

지역별 차이는 지자체 자체부담(일본 등 대부분의 국가)

- 주거급여의 선정 및 급여 기준선은 거주지역이나 가구규모를 고려하여 소득역 전환상이 발생하지 않도록 형평성을 제고하고 정책추진 여건을 고려하여 설정해야함.

– 지역간 균형적 발전을 위한 지역별 주거급여의 형평성 제고

- 주거안정이라는 특정 목적 달성을 위한 지자체 재정, 지자체 주거소요 등이 반영된 지역구분이 필요하며, 이때의 지역별 차등 정도는 공신력있는 자료로 합리적인 수준에서 결정

#### □ 재산의 적용방식

- 생계급여의 선정 기준은 타 급여의 선정 기준과 독립적으로 결정되므로 잠재적 수급자의 소득과 재산을 고려하여 수급 여부를 결정

- 생계급여가 주거급여와 분리됨에 따라 각 급여의 선정기준에 재산을 고려하는 방식이 상호 밀접한 연관을 갖게 됨.

– 우선, 별도의 주거급여 제도가 존재함으로 인해 생계급여 수급자 선정 시 현행 기본재산 공제제도는 폐지되거나 한도 조정 필요

- 기본재산 공제제도의 주 목적을 주거용 자산 보호에 둔다면 주거급여의 별도 시행에 따라 생계급여 수급 선정시 기본재산공제제도는 폐지

– 주거용 자산 보호 이외에 일정 수준의 (비주거용) 자산보호가 필요하다면 현재보다 낮은 수준의 기본재산공제선 설정

- 현행 제도의 일반자산을 주거용 자산과 비주거용 자산으로 구분할 것인지, 재산의 소득환산제도를 사용할 것인지 아니면 기준선 이상 제외(cut-off) 방식을 채택할 것인지, 생계와 주거급여의 환산 또는 제외 방식을 연계시킬 것인지 분리시킬 것인지에 대해 다양한 조합이 가능

### 3. 주거보장

#### 3-1. 주거급여 개편원칙

##### 3-1-가. 주거급여 개편의 필요성

- 대표적인 주거문제는 열악한 주거수준과 과중한 주거비 부담으로 생존 자체가 위협받고 빈곤을 양산하는 것으로 나타남.
  - 예컨대 지하주거와 옥탑방 등의 열악한 생활환경, 비닐하우스 등의 비주택 거주자의 주거불안정, ‘미인가 숙박소(쪽방)’의 부족한 주거설비환경 등은 단순한 생활불편의 문제가 아니라 건강 및 위생상에 악영향을 미침.
  - 또한 가구의 과중한 주거비 부담은 먹는 것, 아픈 것, 일하는 것 등의 주요 생활욕구를 제한하게 되어 저소득층의 자립과 자활능력 배양의 기회를 얻지 못하게 됨.
  - 따라서 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위한 최소한의 주거여건을 갖추지 못한 환경에서 생활하거나 주거비 부담이 가구의 소득에 비해 과중한 상태에 있는 가구에 대해서는 정책적 개입이 되어야 함.
- 빈곤층의 진정한 자립을 위해서 주거를 기반으로 노동력재생산이 증대될 수 있도록 지속적인 공공임대주택 공급과 함께 가구의 지불능력 신장을 위한 수요자 중심의 가구지원 정책수단의 하나인 임대료보조제도의 확대개편이 추진되어야 함.
  - 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위해 국민기초생활보장제도 도입시 분리·신설된 현행 주거급여는 생계급여와 연동되어 있어 개인 및 가구의 주거욕구를 충족시키고 있지 못하고, 비수급빈곤층, 차상위계층 등 정책의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 크게 존재하는 실정임.
- 그동안의 주거복지정책은 공공임대주택 공급이나 전세자금 융자 등 양적인 확대에 치중하여 저소득층의 주거빈곤문제 해소를 위한 정책의 추진방향 즉, 제한적인 공공임대주택을 누구에게 우선 공급할 것인지, 저소득가구의 임대료가 부담가능한 수준인지, 저소득가구 거주지의 복지서비스 접근성은 어떠한지 등에 대한 정책적 고려는 미흡한 상황임.
- 욕구별 주거급여체계로의 개편은 빈곤정책의 사각지대가 해소될 뿐만 아니라 기존 주택정책을 체계화하게 되어 중장기적으로 복지정책의 효율성이 제고 될 것임.
  - 예컨대 공공임대주택 가구의 부담 가능한 임대료로 일정기간 거주가능 그리고 민간

임대주택 가구의 임대료부담완화 즉, 지불능력신장으로 빈곤층의 생활안정을 통한 사회적 비용이 절감될 수 있음.

□ 현행 주거급여의 문제점은

○ 주거급여액 산정방식 측면에서 보면, 수급가구에게 지급되는 전체 현금급여액을 생계와 주거의 일정비율(약8:2)을 나누어 명목상으로 구분하여 지급되며, 생계조차도 어려운 최저소득층이하가구의 경우 개별가구의 소득인정액의 약 20%를 부담하게 운영되고 있어 생계와 주거 각각 급여의 기초생활보장을 못하고 있음.

– 즉, 주거급여가 주거비 지원의 명목적 지원을 하면서도 최저생계 조차도 어려운 가구이지만 일정부분의 주거비지불능력을 최저생계비 대비 최저주거비 비율만큼 있다고 하고 생계지원의 일정부분을 주거안정을 위해 사용하여 대체하여 사용하라는 의미임.

– 물론 생계비와 주거비 지출의 우선순위 결정은 수급자 개별 가구의 몫이지만, 최소한의 주거수준은 일종의 가치재(merit goods)로서 일정수준의 지출이 규범적으로 장려되어야 하는 것임.

• 현행 국민기초생활보장제도의 주거급여 역할은 주거보장의 목적이 아니라 소득 보장을 위한 보완적 기제로 운영되고 있는 것으로 우리나라 대표적 공공부조인 국민기초생활보장법 정신에 위배된다고 볼 수 있음.

○ 주거급여 자격기준과 급여수준을 결정짓는 현행 소득인정액 적용방식은 주거용과 비주거용의 재산구분을 하지 않고 일정 재산을 소득으로 환산한 것으로서 일반재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 승용차 월 100% 환산율을 적용함. 이때 수급자격을 얻으려면 일정 주거용 재산도 처분하여야 하고 탈빈곤의 기반이 되는 최소한의 주거안정과 일정정도의 재산을 축적하기는 어려운 상황으로 자립의 기회를 얻을 수 없음.

○ 급여상한액 산출과 관련하여 살펴보면, 최저생계비 계측에 포함된 최저주거비 결정 방식은 다른 비목들이 전물량방식으로 계측하는 반면, 다른 주택정책수단 즉, 저소득층 전세임대지원제도의 금리와 상한액 등을 적용함으로써 동일한 마켓바스켓식으로 산정되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 비계측년도에 주택값 변화보다는 단순한 물가상승분만을 동일하게 반영함으로써 생활여건을 전혀 감안하지 못하는 상황임.

– 기초생활보장제도 10년간의 생계급여와 주거급여의 상한액의 비율변화를 살펴보면, 생계비 대비 주거비의 비율이 큰 폭으로 낮아지고 있음을 알 수 있으며, 저

소득층가구의 주거비 부담으로 인한 빈곤화 문제가 더욱 심화되는 상황에서 주거급여는 유명무실한 제도로 평가됨.

- 또한 급여수준과 관련하여 살펴볼 때 생계욕구와 차별화된 주거욕구의 특성 즉, 지역, 가구규모, 점유형태 등을 생계급여와 획일적으로 동일하게 반영하고 있어 급여수준의 적정성문제가 야기되고 있음.
  - 주거급여액이 대부분의 자가가구와 농어촌의 경우는 주거는 과잉인 반면, 가구원수가 적거나 대도시의 경우에 생계와 주거는 과소 문제가 발생함.
    - 이는 급여최대액인 현행 최저주거비는 중소도시 전세 아파트 4인 가구 기준으로 계측되고 생계급여와 동일한 가구균등화 적용으로 주거비 특성인 지역과 가구규모에 따른 주거급여액의 수준과 차이를 반영하지 못하기 때문임.
- 주거급여액의 범위와 관련하여 살펴보면, 현행 자가거주 수급자도 주거급여액 일부의 현금급여 또는 집수리 등의 현물급여 중에 체계적인 기준과 조건없이 선택하여 지급되고 있어 현금과 현물지원의 과잉과소문제, 타 부처 국토해양부와 농림부 등의 주거환경개선사업과의 중복, 형평성 등 다양한 문제가 야기되고 있음.
  - 최저주거비에 포함된 거처마련비용 임대료 이외에 수선비, 이사비 등의 유지비용은 지출 및 욕구의 특성(목적, 발생시점, 기능 등)을 감안하여 주거급여의 위상을 임대료보조제도로 보다 명확하게 설정하고 급여의 범위를 재구성해야 함. 열악한 주거환경의 자가가구는 다양한 주거복지정책의 확대에 따라 주거욕구 맞춤형의 차별화된 주거복지정책의 실효성이 제고되어야 할 것임.
- 한편, 수급자격 획득은 다양한 주거복지정책수단들도 동시에 받을 수 있는 자격을 얻고 있어 부분적으로 중복 또는 누락 등의 문제가 야기되고 있음.
  - 또한 주거급여를 받고 있는 공공임대주택입주 수급자의 경우에 입주하고 있는 비수급자와의 형평성 문제와 임대료 체납문제 등 다른 주거복지정책수단들과의 비체계성으로 효율성 측면에서의 많은 문제를 야기시키고 있음.
    - 수급자는 공공임대주택 입주 자격, 전세금 지원 자격충족 등 다양한 주거복지정책의 자격을 얻게 되나 수급자의 지불능력과 동떨어진 임대료 수준 등으로 입주를 기피하게 되거나 일부는 수급자가 임대를 받아 재임대하는 부정수급문제 등도 발생하고 있음.
    - 동시에 한정된 공공임대주택정책으로 여러 측면에서의 형평성 문제 즉, 민간임대주택거주 수급자와 공공임대주택거주 수급자, 그리고 공공임대주택거주하고

있는 수급자와 비수급자 등의 임대료지원수준과 주거환경 등에서 나타남.

### 3-1-나. 주거급여 개편의 원칙

□ 주거욕구의 특성을 반영한 주거급여 개편의 원칙은

- 주거급여는 임차가구 대상의 임대료 보조제도로서 그 위상을 정립하여야 함.
  - 저소득 임차가구의 주거불안정 해소를 위한 임대료 과부담 완화가 최우선의 목표
- 주거급여의 대상자는 가구특성별 주거비의 지불능력을 고려하여 선정해야 함.
  - 소득기준과 주거기준, 지역, 가구규모 등이 복합된 개념인 주거비 지불능력 (Housing Affordability)을 반영한 자격기준을 정하되, 자산의 경우에 탈빈곤 및 주거상향이동이 가능하도록 주거용재산은 감안하여야 함.
- 공공부조제도성 급여이므로 지역별 주거비부담에 대한 조정계수를 통해 급여수준의 형평성을 도모하고 가구의 일정비율 부담을 두어 책임성을 강화함.
- 지원수준은 임대료의 일정 과부담에 대한 국가적 책임을 전제로 정책적으로 결정하는 한계지원을 하도록 함.
- 다른 주택정책수단들과의 형평성을 감안하여 연계 운영함으로써 재정 효율화를 도모함.

□ 주거안정 및 주거수준향상을 위한 주거급여의 개편방향은

- 주거급여 개편은 실질적인 주거보장과 함께 주거비 지불능력 신장을 통한 주거안정을 그 목적으로 함.
  - 주거급여는 소득보장이 아닌 실질적인 주거보장을 도모할 수 있도록 가구의 소득 및 지역과 가구규모를 반영하여 대상의 적절성 및 급여의 충분성을 담보하고 향후 현물급여의 특성을 감안하여 주거안정 및 주거수준향상을 위한 목적으로 사용하도록 바우처방식으로 운영
- 빈곤층의 최저주거보장은 최저생계보장의 전제에서 확보되어야 함.
  - 최저주거기준에 충족한 주택에서 생활하기 위한 거처확보비용(임대료)이 가구의 지불능력을 초과하여 생계를 위협하지 않도록 보장
  - 한편, 최저주거기준에 미달하는 생계급여 수급 자가가구는 주거상향이동 유도를 위해 최저주거비에 포함된 생계성 주거비를 점차 현실화하고, 주거현물급여도 상향하여 국토해양부의 주택개량사업과 통합 지원하도록 함.
  - 공공부조성 급여는 각각의 고유의 목적으로 지급된 소득지원이라는 점, 그리고

주거욕구 등 다른 욕구에 대체불가능하다는 점 등을 고려

- 주거급여는 인간다운 주거생활 구현을 위하여 최소한의 필요경비로 구성되며, 전세는 구입자금(조달비용, 보증보험료)에 해당되며, 월세는 월임대표(보증금 포함)를 의미함.

○ 부양의무자기준은 주거급여 자격기준에 적용하지 않음.

- 주거생활 향유를 하지 않는 부양의무자에게 주거마련을 위한 비용이 적지 않은 현실에서 책임을 부과하는 것은 논리적으로 타당하지 않을 것임.
- 주거급여는 공공부조제도, 가구지원, 주거비지불능력향상, 자산축적 등의 특성과 의미를 가짐.

○ 재산 기준의 상한선 적용

- 주거급여의 목적에 맞게 최저주거기준의 주택을 확보할 수 있을 수준까지 자산의 축적이 가능하도록 하여 재산기준의 상한선만을 적용하고 탈빈곤을 유도하는 것이 바람직

- 현행 제도는 재산의 소득환산방식을 채택하고 있어, 자산 축적이 불가능한 체계이며 재산의 소득환산비율 산정에 대한 비현실성 문제와 탈빈곤의 희망을 포기하는 우려도 큼. 유동성한계와 효용이나 소득이 아닌 재산을 소득으로 환산하는 것이 논리적으로 취약하다는 문제점이 있을 수 있음. 또한 재산을 임대하여 소득을 얻는 경우 이중 적용되는 문제도 발생함.

- 거의 대부분 국가에서 저소득층을 위한 수요자 중심의 정책수단인 주거급여 등의 주거지원제도는 Cut-Off 방식을 적용하고 있음. 이때 기준선은 지역별 상대적 자산빈곤선이거나 지역별 가구규모별 최저주거기준의 주택가격 수준 등으로 정하기도 함.

- 이는 주거급여의 자격기준에서 자산기준보다 소득대비의 지불능력을 고려한 급여수준에서의 형평성을 제고한 것으로, 재산을 소득으로 환산한 소득인정액 적용보다 대상범위는 넓어지나 가구별 지급액은 다소 낮아져 효율성이 제고됨.

- 한편, 현재의 소득인정액 방식을 유지하려면 재산유형별 환산비율을 개선한 주거인정액 개념을 적용하는 것이 타당함.

- 예컨대 거주용과 비거주용 재산으로 구분하여 주거용 재산은 월 0.8%(연 10%)와 비주거용 재산은 현행 월 4.17% 적용)를 적용하되, 부채의 경우는 비주거용, 주거용 순으로 공제함.

- 정책여건을 감안한 최저주거기준의 임대료로 주거급여 현실화
  - 최저주거비인 주거급여 상한액은 각 가구가 지불하고 있는 시장임대료가 아니라, 주택시장의 안정성과 공공부조제도임을 고려하여, 가구별 주거소요에 따른 최소한의 임대료 수준을 기준으로 산정
    - 가구별 주거소요는 생계보장을 위한 가구규모별 차등정도와 달리 거처를 함께 하는 가구원수에 따른 주거소비 특성을 감안하도록 함. 대부분의 선진국에서는 주거기준에 따른 지수를 별도로 적용하고 있으며, 방수와 면적 등을 고려하고 있음.
  - 또한 가구가 부담해야하는 임대료 수준은 공공임대주택재고비율, 주택시장, 다양한 주거복지정책 현황 등을 감안하여 정책적으로 설정하되, 재정에 따라 단계적으로 조정함. 일반적으로 월소득 대비 임대료(RIR)가 20~30%를 초과하는 가구를 지불능력(affordability)에 문제가 있다고 정하고 있음.
  - 따라서, 주거급여의 선정 및 급여 기준선은 거주지역이나 가구규모를 고려하여 소득역전현상이 발생하지 않도록 형평성을 제고하고 정책추진 여건을 고려하여 설정해야함.
- 지역간 균형적 발전을 위한 지역별 주거급여의 형평성 제고
  - 주거안정이라는 특정 목적 달성을 위한 지자체 재정, 지자체 주거소요 등이 반영된 지역구분이 필요하며, 이때의 지역별 차등 정도는 공신력있는 자료로 합리적인 수준에서 결정되어야 함.
    - 현행 주거급여는 지역별 차이를 전혀 반영하지 않고 있으며, 일반적으로 지역구분은 행정적 구분인 대도시(서울 및 광역시), 중소도시(기타 시), 농어촌(군지역) 등으로 나눌 수 있음.
  - 일본 등 대부분의 국가들에서 주거급여의 지역별 차이는 지자체 재원으로 반영하고 있음.
    - 최근 국토해양부의 공시주택가격조사와 국민은행의 주택동향조사를 토대로 지역구분을 분석한 결과, 1급지(서울), 2급지(수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시), 3급지(2급지 외 수도권 시와 인구 50만이상 도시 및 광역시), 4급지(1, 2, 3급지 외 시군)으로 구분 가능하므로, 향후 정책추진 여건에 따라 서울의 경우는 단기적으로 우선 2급지에 포함시켜 3개의 지역구분을 활용 할 수 있음.

○ 합리적인 주거급여 결정 및 공시

- 주거급여액의 결정은 국토해양부의 공시자료를 적용하여 보건복지부에서 결정하되, 국토해양부는 지역구분을 합리화하고 보건복지부는 최저기준임대료를 산정

○ 다양한 주거정책수단과 연계하여 주거지원 체계화

- 공공임대주택거주 수급자의 주거급여는 가구의 주거급여최대액과 공공임대주택임대료 수혜를 감안하여 차액을 토지주택공사에게 제공, 현재 추진검토 중에 있는 국토해양부 주택바우처<sup>6)</sup>의 대상을 차별화하여 단기적 운영
- 주거급여 개편에 따른 기존의 생계급여대상 자가가구에는 주거현금급여를 현재수준으로 동결하고, 향후 주거현물급여는 국토해양부의 주택개량사업과 통합하여 추진
- 근로능력가구의 탈빈곤 및 빈곤예방을 위해 공공임대주택의 일정 물량을 사회적비즈니스지원형 주택으로 운영하여 기존의 영구임대주택과 대상 차별화하고 급여는 차등화하여 지원함.

6) 정부는 대통령 주재 주거복지정책토론회(2006.4.25)에서도 도입방안을 검토하여 단계적으로 추진하기로 하였음. 이와 관련하여 2010년에 주택바우처모델 구축을 위한 연구에서 주택바우처(안)의 지급대상은 월평균 소득이 최저생계비의 120% 이하, 자산보유액이 5천만원 이하 민간임차가구(36만 가구)에게 지역 임대료, 가구원수, 소득, 주거급여 지급액 등을 고려하여 월 1~15만원 정액지급(평균 월 10만원 수준)하는 것으로 제안하고 있음.

## 3-2. 주거급여 지원

### 3-2-가. 주거급여의 기준

〈표 4-6〉 주거급여 개편방안

구분	주거급여 현행	주거급여 개편안
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득인정액이 최저생계비 이하</li> <li>- 소득인정액=소득평가액+재산의 소득환산액               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 소득평가액=실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제</li> <li>● 재산소득환산액=((일반·금융재산의 종류별가액-기본재산액-부채)+승용차 재산가액)×재산의 종류별 소득환산율</li> </ul> </li> <li>※재산의 종류: 일반재산, 금융재산, 자동차</li> <li>※기본재산액: 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)</li> <li>※소득환산율: 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총순자산이 최저주거기준 주택매매가격 미만</li> <li>○ 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%가 최저기준임대료(주거급여 최대액) 이하의 임차가구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대략 최저생계비의 120~130% 또는 개편된 생계급여기준선의 170%</li> <li>- 즉, 생계급여 수급 임차가구는 모두 포함</li> </ul> </li> </ul>
부양의무자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수급권자 1촌의 직계혈족 및 그 배우자</li> <li>○ 부양능력 기준: A(수급권자)+B(부양의무자가구)의 소득이 최저생계비의 130%/185% (노인, 장애인가구 경우)</li> </ul>	○ 없음
급여액	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 19.35%</li> <li>- 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주거급여 최대액(최저기준임대료)에서 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%를 차감한 잔액               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단, 생계급여 기준선 이하는 가구규모별 지역별 최저주거기준의 주택의 임대료 (주거급여 상한 전액)</li> <li>● 영구임대주택 확대 제공과 공공주택임대료와 주거급여의 차액 지원</li> <li>● 한시적 운영: 자가의 주거현금급여는 동결, 현물급여는 국토해양부와 통합하여 확대지원</li> <li>● 중장기적으로 유사전자바우처로 운영, 국토해양부 바우처와 연계 및 통합</li> </ul> </li> </ul>

#### 1) 주거급여 수급자격

□ 생계급여 수급가구 중에서 주거급여 제외 대상자

○ 자가가구 제외

- 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 자가가구는 주택개보수지원 또는 주택매매유자지원제도 등의 다른 주택정책수단과 적극적으로 연계하여 주거대상으로 포함

- 또한 비주택유형에 거주(최저주거기준 미달 등)하는 임차가구에게도 주거급여를 제공하지 않는 것이 원칙이나, 주거상향이동을 전제로 할 경우에는 지급가능
- 전세자금융자제도(주택바우처 시범사업 포함) 등의 수혜가구 제외
  - 동일한 가구지원의 주택정책수단인 국토해양부의 전세자금융자제도 등은 가구의 용자금 지불능력을 고려한 제도이기에 형평성 제고측면에서 제외. 단, 동일한 대상자인 경우 두 제도 간 편익이 같도록 조정하고 수요자가 선택할 수 있어야 함.
  - 공공임대주택거주가구의 경우 선정기준은 동일하되, 주거급여액 산정시에는 공공 임대주택별 임대료를 기준임대료로 준함
- 주거급여 수급자격 기준으로 주택점유형태와 소득기준, 그리고 재산기준(cut-off방식)
  - 임차가구이면서 부양의무자기준은 적용하지 않음
  - 재산기준
    - 순자산이 지역별 최저기준주택가격 미만<sup>7)</sup>기준으로 상한선 설정
  - 소득기준
    - 가구규모별 지역별 최저기준임대료가 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%이하
      - 생계급여 수급 임차가구는 모두 포함되며, 그 외 가구는 생계보장을 제외한 소득대비 일정 자부담

#### 주거급여 대상은

임차가구 & 가구의 총순자산 < 가구별 최저기준주택가격 &  
 $[(\text{가구별 소득평가액} - \text{가구별 생계급여상한액}) \times 20\%(k)] \leq \text{가구별 최저기준임대료}$

## 2) 주거급여 내용

- 주거급여의 범위
  - 주거급여 최대액은 가구규모별 지역별 최저주거기준의 전월세비용 즉, 최저기준임대료이며, 점유형태별 지역별 형평성 제고를 위해 차등화 반영
    - 가구별 최저기준임대료를 지역구분 및 그 차등화 정도와 시장임대료 반영비율에 따라 달라지므로 재정여건과 사회적 합의를 고려하여 결정
    - 현재 생계급여와 연동되어 생계 및 주거 급여액이 정률로 결정되어 명목상 구분

7) 중소도시 3인가구의 자산상한선은 약 97,157,250원(이태진, 2010)

하여 지급하고 있으므로, 행정적·재정적 여건을 감안하여 생계급여 개편방안과 함께 단계적으로 급여최대액을 조정

○ 생계급여 기준선 이하의 가구별 주거급여액은 가구규모별 지역별 주거급여 최대액(최저기준임대료)

- 모든 주거급여 수급가구가 우선적으로 생계권이 보장되도록 생계급여 기준선 이하에는 주거급여 최대액을 지급

○ 생계급여 기준선 이상의 가구규모별 주거급여액은 주거급여 최대액(최저기준임대료)에서 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%를 차감한 잔액

- 모든 주거급여 수급가구가 우선적으로 생계권이 보장되도록 생계급여 기준선 이상에는 생계급여최대액을 제외한 소득평가액 부분에만 자부담률을 두어 대상자간 형평성을 도모함.

**(1) 생계급여 자격기준선이하 주거급여 (HB) = 가구규모별 지역별 최저기준임대료(SR)**

**(2) 생계급여 자격기준선이상 주거급여(HB)**

$$= \text{최저기준임대료(SR)} - [(\text{소득평가액} - \text{생계급여상한액}) \times 20\%(k)]$$

- 이때, 가구가 실제로 지불하고 있는 임대료가 가구규모별 지역별 최저기준임대료보다 낮은 가구는 현재 지불하는 실제임대료만 지급하도록 함.

- 이는 급여 과잉의 문제 예방 및 주거수준 향상 유도를 위한 것임.

- 또한, 맞춤형 임대주택 등을 포함한 공공임대주택 거주가구의 경우는 가구별 최저기준임대료를 고려하여 산정된 주거급여액과 공공임대주택 임대료 편익분의 차액만 지급하도록 함.

- 즉, 현행 영구임대주택, 5년·10년·50년 공공임대주택, 국민임대주택, 기성시가지 임대주택, 기존주택 매입임대, 기존주택 전세임대 등이 해당됨.

- 공공임대주택에 거주하는 수급가구의 주거급여를 토지주택공사에게 제공하여 임대료 체납 해소(현행 시행령 개정으로 가능)

○ 주거급여의 수준

- 급여 기준선인 주거급여최대액은 가구규모별 지역별 주거특성을 반영한 최저기준 임대료로 정함.

- 또한 지역 차등화 단계에서는 일부 지자체의 재원으로 추진하되, 지역구분은 4~6개 유형이 적절

### 3-2-나. 주거급여의 기준선

□ 주거급여 자격기준은 재산 및 소득 기준을 적용

- 재산기준: 가구의 총순자산이 가구별 최저주거기준주택의 주택매매가격 미만으로 상한선 설정
  - － 주거급여 목적인 최저주거보장과 빈곤예방 및 탈빈곤을 위해 일정한 수준의 자산보장이 필요

〈표 4-7〉 주거급여 재산기준선

(단위: 원)

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1~2인 가구	109,242,000	80,406,000	36,810,720	26,169,840
3인 가구	132,000,750	97,157,250	44,479,620	31,621,890
4~5인 가구	151,725,000	111,675,000	51,126,000	36,347,000
6인 이상 가구	169,932,000	125,076,000	57,261,120	40,708,640

주: 국토해양부 공시주택가격DB(08년 기준)와 국민은행 매매시세(09년 1월 기준)자료를 활용하여 중소도시 기준 평당 2,574천원을 매매시세 4,565천원으로 상향 조정(공시주택가격은 매매시세의 약50%정도임)하여 최저주거기준의 가구원수별 평수를 고려하고, 4인가구를 기준으로 가구규모별 균등화지수를 적용하여 산출한 것으로 2010년 기준으로 재산정할 경우 다소 상승할 수 있음.

- 소득기준: 가구별 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%가 가구별 최저기준 임대료(주거급여 최대액) 이하
  - － 즉, 가구별 소득평가액이 가구별 최저기준임대료의 5배와 가구별 생계급여 최대액의 합계선 이하
    - 이때 주거급여 소득기준선은 주거급여 최대액인 최저기준임대료 수준에 따라 달라지며 제도의 성숙과 재정여건을 고려하여 추진

〈표 4-8〉 주거급여 자격기준선(1-3단계)

(단위: 만원, %)

구분	1단계 개편 기준선	2단계 개편 기준선	3단계 개편 기준선				현행 최저생계비 대비(%)	현행 현금급여 기준선 대비(%)
			서울	대도시	중소 도시	농어촌		
1인 가구	105.33	157.81	237.79	193.62	157.81	133.93	55.33	45.30
2인 가구	132.33	184.81	264.79	220.62	184.81	160.94	94.21	77.14
3인 가구	165.48	237.76	340.35	283.70	237.76	207.14	121.88	99.79
4인 가구	196.78	273.85	387.73	324.84	273.85	239.85	149.55	122.44
5인 가구	215.99	293.06	406.95	344.05	293.06	259.06	177.22	145.09
6인 가구	246.36	329.79	455.42	386.04	329.79	292.29	204.89	167.75

주: 2012년 기준 주거급여 최대액 수준. 즉, 1단계는 현행 주거급여 중 임대료에 가구규모별 주거균등화 지수만 적용, 2단계는 현행 주거급여 중 임대료 수준을 현실화, 3단계는 현실화된 임대료를 서울 등 4개 지역으로 구분하여 차등화 등의 최저기준임대료를 적용하여 산출

〈표 4-9〉 주거급여 최대액 (1-3단계)

(단위: 원)

	1단계 (주거균등화)	2단계 (현실화)	3단계(지역차등화)				현행 주거급여액	현행 (임대료)
			서울	대도시	중소 도시	농어촌		
1~2인	133,798	238,754	398,719	310,380	238,754	191,003	87,656 ~149,252	68,757 ~117,073
3인	161,673	306,228	511,401	398,096	306,228	244,982	193,079	151,451
4~5인	185,831	339,965	567,742	441,955	339,965	271,972	236,908 ~280,736	185,831 ~220,209
6인	208,131	374,999	626,248	487,499	374,999	299,999	324,563	254,587

주: 1) 현행은 2012년 기준이며, 주거급여 최대액 개편의 최저기준임대료는 국토해양부 공시주택가격DB(08년 기준)과 국민은행 매매시세(09년 1월 기준)자료를 활용하여 산출하였음. 따라서 2010년 자료로 재산출시 그 수준이 다소 상승할 수 있음.

2) 지역구분은 최저주거기준에 부합하는 공시주택가격과 전세가치 등을 고려하고 행정적 지역기준과 공공임대주택법 임대료 지역기준을 반영하여 4개의 급지로 나눔. 서울은 별도로 구분하고, 대도시는 수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시, 중소도시는 대도시를 제외한 수도권 시와 인구 50만 이상도시 및 광역시, 농어촌은 기타 즉, 서울과 대도시, 중소도시를 제외한 시군이 해당됨. 현행 주거급여는 중소도시에 해당

3) 지역별 차이는 임대료부담정도를 고려하여 최저기준임대료가 높은 지역일수록 가구의 본인부담비율을 상대적으로 높게 차등화함. 지역별 차등비율은 선진국에서와 같이 제도 시행초기와 주거지원관련 제도 여건 등을 감안하여 1급지 25%, 2급지 20%, 3급지 15%, 4급지 12%로 설정하였으나 중장기적으로 제도의 성숙과 재정여건을 고려하여 상향조정 필요.

4) 가구규모별 차등화는 가구규모별 주거욕구 즉, 방수와 면적 등을 고려한 국토해양부 공시 최저주거기준의 임대료 산정 즉, 4인가구 기준으로 1~2인은 0.72, 3인은 0.87, 6인이상은 1.12로 관련 선행연구결과와 미국 HUD 주택바우처 주거균등화지수와 유사

〈표 4-10〉 주거급여 급여액 비교

(단위: 원)

구분	현행		개편안					
	인 가구	액	단 계	인 구	액	액	액	액
급여액	1인 가구	87,656	1단계	1~2인 가구	133,798			
				3인 가구	161,673			
				4~5인 가구	185,831			
				6인 이상	208,131			
	2인 가구	149,252	2단계	1~2인 가구	238,754			
				3인 가구	306,228			
				4~5인 가구	339,965			
				6인 이상	374,999			
	3인 가구	193,079	3단계	1급지	2급지	3급지	4급지	
				1~2인 가구	398,719	310,380	238,754	191,003
				3인 가구	511,401	398,096	306,228	244,982
				4~5인 가구	567,742	441,955	339,965	271,972
	4인 가구	236,908	3단계	6인 이상	626,248	487,499	374,999	299,999
				○ 현금급여 기준에서 소득 인정액을 차감한 잔액의 약 20% - 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액				
				○ 주거급여 최대액(최저기준임대료)에서 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%를 차감한 잔액				

주: 개편안은 임차가구만 대상

### 3-3. 차별화된 임대주택공급의 주거보장

- 근로빈곤층의 빈곤화 방지를 위하여 주거급여와 고용지원서비스를 통합하여 확대추진
  - 예컨대 현행 맞춤형 임대주택의 위상을 재정립하여 일부 물량을 서비스형 자립중간 주택(예, 사회서비스지원형 주택)으로 운영하고, 기존의 영구임대주택과는 차별화하도록 함.
    - 영구임대 등 장기공공임대주택은 현 정부 보금자리주택의 정책방향처럼 근로능력이 미약한 생계급여 수급가구 또는 노인과 장애인 등에게 일부 배정하는 방식으로 운영함.
    - 미국의 FSS와 MTW, 영국의 FOYER, 일본의 고용촉진주택지원 등 참조(이태진, 2010)

### 3-4. 주거급여 추진방안

#### 3-4-가. 주거급여 단계적 추진

- 주거급여 기준선인 주거급여 최대액은 생계급여 개편에 맞추어 단계적으로 주거특성을 반영하여 최저기준임대료 현실화 추진
  - 우선, 최저주거비에 포함된 주거확보비용(임대료)을 제외한 주거유지관리 등 비용을 생계급여로 이동하여 기초생계유지를 선 보장하며, 주거특성을 반영한 가구규모별의 새로운 균등화지수(주거균등화지수)를 반영하고,
  - 주택시장의 변화를 감안하여 최저주거기준에 해당하는 임대료를 상향조정한 후,
  - 지자체 여건을 감안하여 지역별 차등화를 반영하는 순으로 추진하도록 함.
    - 이때 지역별 주거급여 최대액 차이에 따른 재원은 지자체 재원으로 추진가능

〈표 4-11〉 주거급여의 단계적 추진

	주거급여액	비고
1단계	가구규모별 주거급여의 차이만 반영	현재의 최저주거비 중 임대료(주거확보비와 수수료)에 주거 균등화 반영 (과소 급여 즉, 1~2인 가구의 보장성 강화)
2단계	가구규모별 최저기준임대료 반영 (주거급여의 현실화)	가구규모별 주거급여를 시장임대료를 감안하여 일정비율 상향 조정 (현재 중소도시 3급지 기준)
3단계	지역별 가구규모별 최저기준임대료 반영 (서울 등 지역별 차등)	지역별 최저임대료 차이 및 가구의 임대료부담률 차이를 반영하여 지역 간의 형평성 도모(가구의 거주지역 이동 제한)

- 이러한 주거급여 개편의 기대효과는 다음과 같이 정리할 수 있음.

〈표 4-12〉 주거급여의 기대효과

구 분	현행	개편
정책적 특성	-생계유지형 주거급여 (공공부조성)	-주거안정형 임대료 보조 (공공부조성)
정책의 목표	-소득지원형 기초생계안정	-자산증식형 주거안정 -노동력 재생산 기능 강화 -생계안정 도모와 주거빈곤 사각지대 해소
자격기준	-가구생활비규모, 소득, 재산, 부양의무자 등 반영 -자가, 임차 포함 -최저주거기준 등 미반영	-소득, 임대료 지불능력, 가구규모의 주거수요, 지역, 점유형태, 기타주거복지 수혜 등 정책대상 포괄성 제고 -전월세 임차가구로 전세가구의 사용처 등 탄

구 분	현행	개편
		력적 운영 -기준이하(비주택거주자 등)는 거차이동 전제로 자격부여
급여액	-명목상 전물량방식으로 관련정책의 변화에 따라 변동 ·생계보장과 동일한 획일적 결정으로 과소 및 과잉 발생	-시장임대료가 아닌 주거욕구를 고려한 맞춤형 기준임대로 산정 -정책여건을 고려하여 통제가능
지급방식	-임차인 현금지급	-임대인 또는 임차인에게 유사전자바우처 지급 가능
주거비 지불능력	-알 수 없음	-주거비 지불능력 신장
주거상향 인센티브	-없음	-주거수준 향상 촉진
복지프로그램과 연계성	-중복 및 누락 대상자 등 발생	-자격기준 및 지원수준 체계화 및 통합 가능 -고용 및 교육정책과 연계 용이
재정의 효율성 등	-결산분석 불가능 -기금 등과 재정배분 어려움 -지자체재정과 차등부과 불가능 -소비성 국고지원	-사회재정의 적정배분으로 중장기적 예산절감 -지자체 차등부담(일본 등)

### 3-4-나. 주거급여의 운영방식 개편

#### □ ‘유사 전자바우처(quasi E-voucher)’식으로 운영

○ 국토해양부의 주택바우처가 본격적으로 추진될 경우 이와 통합하여 일원화하도록 함.

#### □ 읍면동

○ 초기상담, 신청 및 접수, 선정 및 급여결과 통보, 이의신청 시 상담

– 읍면동 주민센터로 주거급여 신청 시 신청서, 임차계약서와 함께 주거급여계좌 개설 신청서를 제출하여 주거급여 전용계좌를 개설

– 주택공사(공공) / 주거복지센터(민간)과 연계하여 지역복지실천

- 주거급여 대상 발굴을 통한 사각지대 해소
- 다양한 주거복지 연계사업 추진(주택개량사업 등)
- 임대아파트 입주거구에 대한 정보공유 및 관리

#### □ 시군구

○ 대상선정, 급여수준 결정, 급여지급, 정보구축 및 사후관리

– 통합조사팀에 사회복지통합정보망을 활용한 자산조사, 임차계약 여부 및 주거환경에 대한 실사 의뢰

– 자산조사 결과를 기초로 가구원수 및 급지별 기준임대료를 고려한 주거급여표에

- 따라 선정 및 급여수준 결정 후 읍면동과 수급대상자에 통보
- 시군구 주거복지팀에서 수급자의 주거급여계좌로 급여 입금 및 계좌 개설 은행으로 부터 발급된 주거급여 바우처 카드 지급

### 3-4-다. 주거급여 개편의 정책과제

- 근로소득과 주거, 그리고 적극적 고용의 통합적 결합(package)지원으로 다층적 탈빈곤 체계구축
  - 최근 외국의 복지정책에서 다양한 정책 패키지화 제도들처럼 근로빈곤층이 공공임대 주택에 거주하며 일자리, 취업지원 등 고용서비스를 적극적 지원하여 근로소득 증가 분과 관계없이 주거급여액을 일정기간 지급하여 자산형성(예, 가족자립금) 축진을 통한 사전적 빈곤정책대응으로 전환
- 이와 함께 저출산 고령 사회에 대응 가능한 다양한 주택제공
  - 공공임대주택 내의 노인케어형, 육아지원형 보금자리 영구임대 등 특성화 주택 비율 상향조정
  - 서민형 노인복지주택, 오피스텔을 분리를 통한 공급 활성화 및 서민층을 위한 실버타운 개발 등에 민간참여 활성화
- 국토해양부의 다양한 주거지원정책수단과 연계하여 주거급여의 효과성 및 복지재정의 효율성 제고
  - 공공임대주택에 거주하는 수급가구의 주거급여 지급 및 운영방식 합리화
    - 공공임대주택 거주가구의 주거급여는 가구별 주거급여 최대액과 공공임대주택임대료 수준에 따라 주거급여를 토지주택공사에게 제공하여 임대료 체납 해소(현행 시행령 개정으로 가능)
      - 현재 공공임대주택에 거주하는 수급가구는 그렇지 않은 수급가구에 비해 주거급여도 직접 명목상으로 현금지원 받아 이중 혜택에도 불구하고, 공공임대주택의 임대료 체납으로 주거퇴거 위기가능성이 높은 실정임.
    - 또한 현재 추진검토 중에 있는 국토해양부 주택바우처의 대상은 공공임대주택 거주가구, 보건복지부의 주거급여의 대상은 민간임대주택 거주가구로 단기간 이원화하여 운영하되, 장기적으로 통합하는 방안도 검토 가능함
  - 자가가구의 주거수준의 질적 향상 제고

- 생계급여를 수급하는 자가가구의 경우 최저주거비에 포함된 생계성 주거비를 점차 현실화하고, 주거현물급여는 국토해양부의 주택개량사업과 통합하여 확대 추진 하도록 함.
- 또한 최저주거기준에 미달하는 생계급여 수급 자가가구는 주거상향이동 유도

□ 주거복지정보 접근성 제고 및 전달체계 효율화

- 수요자 중심의 복지정책과 주택정책의 연계를 위한 “사회주거서비스센터(안)”를 운영
  - 저소득층의 주거안정을 위한 정책 수요 및 공급의 통합적인 주거복지정보 제공을 통해 접근성과 신속성 확보
    - 단기적으로는 보건복지콜센터 129번과 한국토지주택공사의 전월세지원센터와 연결하여 주거지원 정책대상과 재고주택 등의 정보망 기반 구축
  - 주거상실 및 위기가구 등에 대한 상설화되고 신속한 정보제공 및 서비스 연계를 구축하기 위하여 주거복지긴급전화(24시간 상담)를 운영하고, 이를 통하여 위기상황 초기에 주거비 지원, 특별임대주택 입주 등 가구별 상황에 적합한 맞춤형 주거확보를 위한 정보를 제공

□ 합리적인 주거급여 계층 및 공시

- 보건복지부는 합리적이고 타당한 최저기준임대료를 계층 및 산정을 위해 공신력 자료를 활용하여 결정하며, 국토해양부는 균형적 지역발전을 위해 지자체의 재정 여건을 반영한 지역 구분과 지자체 주거복지 평가를 통한 모니터링 수행

□ 중장기적으로 주거지원법(안) 제정

- 국토해양부의 임대주택법 등을 포함한 주거지원관련 법안을 통합 및 확대 개편하여 다양한 주거복지정책수단들의 자격기준과 지원수준을 체계화
  - 제도별 목표계층을 명확히 하고, 세대 및 가구 소득으로 달리 적용되는 소득기준을 가구소득으로 통일하여 제도 간 대상계층의 체계적인 차별화가 가능하도록 함.
    - 현행 근로자·서민전세자금 대출대상은 세대주의 소득만을 기준으로 하고 다른 가구원의 소득은 반영하지 않아 사실상 소득 5분위 이상 가구가 포함될 수 있는 문제가 있으며, 저소득가구 전세자금 대출의 경우에는 저소득가구 해당여부의 판단이 가구원 수에 따라 달라질 수 있어 세대원 1인의 연간소득이 3,000만원 이상인 가구의 경우에 근로자·서민 전세자금 대출은 받을 수 없으나 저소득가구 전세자금 대출은 받을 수 있는 역진이 발생하는 문제에 대해 국토해양부와 협의하여 조정 필요

- 사회보장기본법 및 주택법 주택종합계획에 주거복지 안전망구축계획을 내실화하여 반영하도록 함.
  - 현재 저소득층의 주거안정과 최저주거기준 미달가구의 감축과 국민의 실질적 주거복지 향상을 도모하며 지속가능한 주거환경을 조성하고자 주택종합계획을 수립하며, 전국 계획과 시도별 계획으로 구분되고, 1년과 10년의 단위 계획으로 추진됨.
  - 그러나 시도별 장기주택종합계획의 경우, 2005.1.8 주택법 개정으로 동 계획의 수립이 의무사항으로 변경되었음에도 불구하고 수립기한에 대한 규정은 물론 위반 시 처벌규정이 없어 실효성이 여전히 미흡한 실정이며, 기존 주택정책이 양적 안정을 가져오는 등 긍정적인 결과를 나타내고 있는 것이 사실이나 시장에서 소외되고 있는 계층의 주거안정 문제와 다양화되고 있는 주택수요에 적절히 대응하지 못하고 있음.
  - 따라서 주택종합계획이 보다 국민의 주거생활 수준 증진 및 저소득층의 주거안정에 이바지할 수 있도록 사회보장기본법에 저소득가구의 자립촉진 및 빈곤예방강화에 대한 주거복지정책의 지속적인 모니터링이 가능하도록 법적 근거가 마련되어야 함.

## 4. 의료보장

### 4-1. 의료급여 개편원칙

#### 4-1-가. 의료급여 개편의 필요성

##### □ 의료욕구를 반영하지 못한 대상자 선정

○ 현행 의료급여제도는 소득(소득인정액 기준)이 최저생계비 이하인 기초생활보장 수급자가 자동으로 의료급여 수급자가 됨으로써 대상자 선정에 소득 기준만 반영될 뿐 의료욕구를 반영하고 있지 못함.

– 만성질환자, 희귀난치성질환자, 노인, 장애인, 임산부, 아동 등 취약 계층 중 일부는 의료욕구가 현저하지만 소득, 재산, 부양의무자 기준 때문에 수급자가 되지 못하여 의료 접근성 측면에서 상당한 정도의 제약을 받고 있음.

– 건강보험 적용대상자 중 한계선상에 있는 약 160만 세대가 보험료 체납으로 의료접근성에 제한을 받고 있음.

– 차상위 실태조사에 의하면 빈곤으로 추락하는 원인 중 의료가 가장 높은 비율을 차지하고 있음.

○ 따라서 의료급여 수급자 선정시 의료욕구를 반영한 기준 필요

– 미충족 의료욕구가 있는 최저생계비 이상의 차상위 계층에 대한 별도의 기전을 마련하여 의료 사각지대를 최소화하고 빈곤추락을 방지할 필요가 있음.

##### □ 제도의 합리성, 효율성, 효과성 제고 필요

○ 현행 수급자 대상 설문조사에 의하면 의료욕구 때문에 기초수급자가 되고자 하는 유인이 가장 많은 것으로 조사되고 있음.

– 즉 의료욕구 때문에 근로 유인이 저하되어 최저생계비 이하의 소득자가 되고, 기초수급자가 되면 필요이상의 7개 급여를 받게됨.

– 따라서 욕구별 급여체계로의 재편은 필요한 곳에 필요한 서비스를 제공함으로써 제도의 효율성을 높일 수 있음.

○ 제도의 지속가능성 제고 및 의료보장 체계 속에서 건강보험과의 조화 필요

– 보장률(1종: 92%, 2종: 86%, 건보: 64%, OECD 평균: 82%)이 과도하여 필요 이상의 서비스가 이용되는 등의 부작용이 있고 건강보험과의 급여율 차이가 현저

- 하여 한계선상에 있는 계층의 경우 의료급여수급권에 대한 욕구가 커지고 있음.
- 이러한 문제를 불식시킬 수 있도록 형평성 제고 차원에서 본인부담의 구조조정이 필요함.
- 현행 의료급여 수급자 선정 기준은 국민기초생활보장 수급자가 자동으로 의료급여 수급자가 되기 때문에 국민기초생활보장 수급자 선정기준과 같음.
- 의료급여법에 의한 수급권자(근로능력이 있는 계층은 2종, 근로능력이 없는 계층은 1종으로 구분)와 타법에 의한 기타 대상자(국가유공자, 인간문화재, 이재민, 북한이탈주민 등 전원 의료급여 1종)
  - 타법 지원자에 대해서는 의료욕구와 관계없이 1종 의료급여를 적용하고 있음.
    - 이재민, 의사상자, 입양아동, 5·18 민주화 운동 관련자(약 11천명)에 대해서는 소득기준 없이 수급자로 선정
    - 국가유공자, 무형문화재, 북한이탈주민 (약 91천명)에 대해서는 별도의 유형별 상이한 소득기준 적용
- 현행 수급자 선정기준의 문제점
- 재산의 기초공제액이 너무 낮아 주거용 자가나 대도시의 경우 전세를 보유할 경우 소득에 상관없이 수급자 대상에서 제외되고 있음.
  - 4인 가구 기준 최저생계비를 계측한 후 가구균등화 지수를 사용하여 가구원 수의 차이를 반영한 최저생계비를 공시하고 있으나 수급자의 대부분이 1인 내지 2인 가구 이고 가구균등화 지수가 현실 상황을 적절히 반영하지 못하고 있다는 논란이 지속되고 있음.
    - 가구균등화 지수의 배경은 모든 가구의 효용을 같게 한다는 것이지만 의료의 경우 1인의 의료위험이 1이라면 2인의 의료위험이 가구균등화 지수만큼 증가하는 것이 아니고 정확히 2배가 됨.
  - 현행 최저생계비는 중소도시 4인가구(부부 및 자녀 2명)를 기준으로 계측되고 있어 대도시 거주자에게는 과소, 농어촌 거주자에게는 과다 생계비가 지급되고 있고, 특히 4인 가구에 노인, 장애인 등 의료비가 많이 드는 계층이 포함되어 있지 않아서 형평성에 문제가 있음.
  - 부양의무자기준 때문에 최저생계비 이하의 소득임에도 수급자가 되지 못하고 또한 부양의무자로부터 실질적인 부양을 받지 못하는 등의 문제 상존
  - 위에서 제기한 문제점들 때문에 수급자가 되지 못하고 건강보험 적용대상자가 되는

계층은 건강보험 보험료를 납부하지 못하고 체납상태에 방치됨으로써 의료사각지대에 놓이게 됨.

- 2010년말 기준 약 160만 세대가 건강보험 보험료를 체납하여 급여제한을 받고 있음.

#### 4-1-나. 의료급여 개편의 원칙

##### □ 의료급여의 개편 원칙

- 빈곤층의 의료보장 확보: 최저생계비 이하의 계층을 대상으로 하고 있기 때문에 의료위험에 따른 추가 지출이 생계를 위협하지 않도록 보장
  - 비급여 본인부담까지 고려한 제도 설계 필요
- 집단간 형평성 확보: 한계선상에 있는 계층의 박탈감이 없도록 건강보험과 의료급여간 보장의 형평성 필요
  - 건강보험과 의료급여간 보장률 차이를 균형화하여 의료급여 수급자가 되고자하는 한계계층의 욕구를 원천적으로 차단할 수 있는 제도 설계 필요
- 제도운영의 효율성 도모: 동일한 재원으로 최대의 인원을 가장 효과적으로 보장할 수 있는 방안 강구
  - 단, 과소비 또는 도덕적 해이 현상이 최소화될 수 있는 제도 설계 필요

- 관리운영이 용이할 수 있게 설계

##### □ 의료급여 개편방향

- 건강보험과의 관계를 고려한 제도 설계: 중장기적으로 건강보험의 급여율이 선진국 수준(약 80%)으로 근접하면 의료급여는 건강보험에 통합될 것으로 간주하여 제도 설계
  - 현행 의료급여 2종은 점진적으로 제도 내에서 해소하여, 의료급여와 건강보험 보장률의 형평성을 제고하며 단일체제로 구축
- 의료 사각지대 해소
  - 건강보험의 체납세대를 포괄하여 저소득 취약계층의 의료접근성 향상

## 4-2. 의료급여 지원

### 4-2-가. 의료급여의 기준

〈표 4-13〉 의료급여 개편방안

구분	현행	개편안
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득인정액이 최저생계비 이하               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득인정액 = 소득평가액+재산의 소득환산액                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재산소득환산액=(재산-기본재산액-부채)×소득환산율</li> <li>• 소득환산율: 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 부양의무자 기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개편되는 생계급여 자격기준과 동일함</li> <li>○ 총순자산이 조정된 일반재산의 최고가액 미만               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조정된 일반재산의 최고가액= 일반재산의 최고가액+(급지별 전세가격-지역별 기초공제액)</li> </ul> </li> <li>○ 소득평가액이 조정된 생계급여최대액 이하               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조정된 생계급여액=최저생계비-타법지원액-주거급여액+임대료제외 주거급여액</li> </ul> </li> <li>○ 현행을 유지하되 점진적 완화</li> </ul>
의료급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급여범위: 국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙'의 해당규정을 준용하여 부상, 질병, 출산시 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호 등</li> <li>○ 본인부담</li> <li>○ 의료급여 1종,2종(근로능력 유무)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1종: 외래 1000원, 입원 무료 입원시 생계급여는 지원하지 않음</li> <li>- 2종: 외래 1500원, 입원 10%</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급여범위: 국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙'의 해당규정을 준용하여 부상, 질병, 출산시 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호 등</li> <li>○ 본인부담: 외래 1,500원, 입원 및 약 5%               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입원 중인 환자에게도 생계급여 지원</li> <li>- (현행 1종에 준용, 입원과 약에 대해 본인부담제 신설)                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한시적 운영(2종): 외래 1,500원, 입원 및 약 10% 즉, 현행과 동일하되, 약에 대한 정율적 본인부담 10%</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>○중장기적으로 건강보험과 통합운영</p>

주: 한시적으로 운영되는 2종은 생계급여 개편에 따라 탈락된 기존 1종 수급자와 기존 2종 수급자가 해당됨.

#### 1) 의료급여 수급자격

□ 생계급여의 수급자격과 동일

#### 2) 생계급여 수급가구의 의료급여 내용

□ 의료급여의 범위 및 수준

- 장기적으로 건강보험과의 통합을 고려하여 건강보험의 급여 범위와 동일하게 운용하되 본인부담금, 본인부담보상금, 본인부담상한제를 통하여 차등화
  - ‘국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙’의 해당규정을 준용하여 부상, 질병, 출산시 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활,

입원, 간호 등 포괄 급여

○ 본인부담금

- 현행 1종 수급자의 본인부담체계를 준용하되 제도의 효율적 운용을 위해 입원과 약에 대해 본인부담 신설
  - 외래: 1차의료기관 방문당 1,000원, 2차 1,500원, 3차 2,000원, 약국 정율 5%, CT·MRI·PET 급여비용의 5% (단, 건강생활 유지비 현행과 동일 지원)
  - 입원: 5%(단, 현행과 달리 입원환자에게도 생계급여 지원)

○ 본인부담 보상금 및 본인부담 상한제

- 본인부담금이 월 2만원을 초과하는 경우 초과금액의 50%를, 10만원을 초과하는 경우에는 초과금액의 전액을 보상(현행 1종 수급권자에 적용되고 있는 방법 준용)

□ 관리운영

- 의료급여 수급자 선정은 지방자치단체에서 하되 그 외 모든 것은 건강보험공단이 관리

4-2-나. 의료급여의 기준선

〈표 4-14〉 의료급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현행		개편안		
선정기준	소득인정액 기본재산액 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	소득	생계급여와 동일
		2인가구	942,197		
		3인가구	1,218,873	재산	
		4인가구	1,495,550		
급여액	○의료급여 1종,2종(근로능력 유무) - 1종: 외래 1000원, 입원 무료 입원시 생계급여는 지원하지 않음 - 2종: 외래 1500원, 입원 10%		○본인부담 외래 1,500원, 입원 및 약 5% ○입원 중인 환자에게도 생계급여 지원 - 한시적 운영되는 2종은 현행과 동일하되, 약에 대한 정율적 본인부담 10%		

주: 1) 1종은 개편된 생계급여 기준을 만족하면서 근로능력이 없는 가구  
2) 2종은 기존 의료급여 수급자 중 욕구별 급여 개편시 1종 대상이 아닌 가구

### 4-3. 건강보장 체계의 의료보장

#### 4-3-가. 저소득층 건강보험가입자 보험료 지원

- 건강보험료를 6개월 이상 장기 체납하는 경우 급여제한을 받게 되므로 보험료 지원 필요
  - 먼저 건강보험에서 감면 등 조항을 이용하여 적용하도록 하며, 이와 함께 실효성 제고 측면에서 재원마련방안으로 현재 논의 중에 있는 의료안전망 기금으로도 검토가 가능함.

#### 4-3-나. 저소득 건강보험가입자의 본인부담의 초과하는 의료비 지원

- 건강보험의 보장성이 일정 수준(급여율 약 80%)에 이를 때까지 단기적으로 근로빈곤층의 빈곤화 방지 및 의료접근성 확보를 위한 본인부담 의료비 지불능력 향상방안 마련 필요
  - 저소득 건강보험가입자의 경우에 보험료는 지불능력에 비례해서 부과에 차등을 두고 있으나, 건강보험의 본인부담분에 대한 초과하는 의료비는 지불능력이 부족함.
  - 현행 건강보험의 본인부담상한제(6개월 기준 본인부담의료비가 200만원을 초과시 전액 보상)에 적용될 경우, 한 달 평균 최대 약 33만원을 본인이 부담하게 되므로 저소득 건강보험가입자의 기초생계에 대한 우선적 보장과 의료비 지불능력을 감안한 의료보장이 필요
  - 중장기적으로 의료급여제도는 건강보험에 통합될 것으로 예측됨으로 단기적으로 근로능력 있는 저소득층의 보험가입 확대를 위하여 사후적으로 최소한의 대상자로 한정하여 2차 안전망인 의료급여제도의 보상체계로도 검토가 가능함.
- 건강보험 본인부담 의료비지원 대상
  - 건강보험 보험료 기준 하위 15%(의료급여 수급자 포함)를 적용대상<sup>8)</sup>으로 실시
    - 사고, 급성 질환 등에 의해 발생한 본인부담 의료비로 인하여 의료비 지불능력이 없는 계층임.
  - 이때, 개인별 의료비로 산정하여 반영(현행 보상분 산정방식과 동일)
    - 가구원 전체의 의료비를 반영하는 것이 합리적이거나 현실적용측면에서 행정적 어

8) 2011년 차상위 실태조사(복지육구 실태조사) 결과, 전국민의 약 15%(수급자 포함)가 최저생계비(현행 기준) 120% 이하의 소득 계층으로 판별되었고 의료비 관점에서 박탈의 경계는 최저생계비(현행 기준)의 약 130%(전 국민의 약 18.5%)이며, 현재 본인부담 상한선을 고려할 경우에도 현행 최저생계비 기준 약 127%(전 국민 중 하위 약 18%)에 해당함.

려움이 있으며, 또한 같은 가구내에 건강보험가입자와 의료급여 수급자가 혼재되어 있는 경우도 있고 동일가구가 여러 세대로 분리되어 있는 경우도 있어 가구별 적용의 어려움이 있음.

□ 급여범위

○ 본인부담금

－ 건강보험 적용대상자이므로 현행 건강보험 본인부담 체계에 따름.

○ 본인부담 보상금 및 본인부담 상한제

－ 건강보험 본인부담 상한제 적용 후, 본인부담분에 대해 의료급여(현행 2종)와의 형평성을 고려하여 접근

□ 건강보험 자격 유지의 유인을 위해 과도한 본인부담 의료비가 발생했을 때 사후적인 신청에 의해 상환(보상)

□ 적용방안

○ 매 6개월 60만원까지는 본인이 부담하고 초과하는 경우에는 현행 최저생계비 이상 소득을 공제한 후 차액 보상

－ 보상 금액 = [건강보험 본인부담 상한제 적용후 본인부담 - 6×(가구 월소득 - 현행 최저생계비) - 60만원]

－ 단, 가구소득이 부양의무자 조건 등 때문에 현행 최저생계비 기준에 미달할 경우 본인부담에서 60만원 공제 후 보상

○ 또는 가구별 실소득 사정의 한계로 60만원 이상 초과액을 전액 보상하거나 대상자를 소득수준에 따라 차등보상도 가능. 예컨대, 차상위 이하는 60만원 이상 전액을 보상하고 그 이상의 계층은 90만원 이상 전액 보상할 수도 있음.

#### 4-4. 의료급여 추진방안

##### 4-4-가. 의료급여의 단계적 추진

□ 의료급여 개편은 현행 대비 낮은 자격기준과 2종유형의 소멸로 제도의 Soft landing을 위하여 단계적으로 급여구조를 변경하는 것이 필요함.

○ 개편된 생계급여 기준선을 초과하는 기존 1종 수급자에 한정하여 현재 2종 급여로

전환하여 한시적으로 운영

- 현행 의료급여 2종 수급자는 건강보험의 확대를 점차 소멸하도록 함.
  - 의료급여 개편방안과의 형평성 제고를 위해 현행 2종 수급자의 본인부담 체계를 준용하되 약에 대해 정율 본인부담 10%(즉, 1차 의료기관 방문당 1,000원, 2차·3차·입원·CT·MRI·PET 급여비용의 10%, 약국 10%)하고,
  - 본인부담 보상금 및 본인부담 상한제는 현행 2종 수급자 기준에 준용함.

〈표 4-15〉 의료급여의 단계적 추진

	의료급여 보장	비고
1단계	개편된 근로능력 판정기준에 따른 근로능력없는 생계급여 수급가구 (입원 및 약 본인부담 신설, 입원환자에게 생계급여 지원)	근로능력있는 저소득층 건강보험가입자의 보험료 면제 및 본인부담 의료비에 대한 과부담 지원 확대
2단계	타법 의료급여 수급자격을 의료욕구에 따른 기준으로 개편	부처간 조정 필요
3단계	건강보험과 통합된 체계로 운영	보장률 형평성 및 재정 안정성 제고를 고려하여 단일화 체계구축

#### 4-4-나. 의료급여 개편의 정책과제

- 타법지원에 의한 기타수급자는 건강보험적용대상자로 전환
  - 저소득층의 의료욕구에 대한 지원이라는 욕구별급여의 취지에 맞지 않으므로 타법지원대상자는 건강보험적용대상자로 전환하되 보험료 지원형태로 개편 필요함.
    - 현행 타법 지원에 의한 기타수급자(인간문화재, 이재민, 국가유공자, 북한이탈 주민 등)
  - 관련 타 부처와의 협의 필요
- 전체 건강보장 체계 내에서 의료급여 제도의 역할 정립을 위해 장기적으로 건강보험과의 제도 통합 추진 여부에 관한 논의 필요
  - 현재 환자나 의료기관의 관점에서 의료급여와 건강보험은 사실상 동일한 구조로 운영되는 제도이며 그 동안 의료급여 정책도 일부 과다이용 관리 외에는 의료급여와 건강보험의 제도적 차별성을 줄이는 방향으로 추진해 왔음
  - 향후 의료급여 개편 과정에서 건강보험과의 제도적 차이를 확대할 경우, 향후 제도 통합 여부 등 장기적 정책방향을 고려한 제도설계 필요

## 5. 교육보장

### 5-1. 교육급여 개편원칙

#### 5-1-가. 교육급여 개편의 필요성

- 최근 의무교육제도의 진화, 무상급식 확대와 함께 이동수당제도 검토 등으로 교육지원의 보편적 확대와 함께, 교육급여에 대한 보편적 복지체계로의 구조 전환이 요구됨.
  - 헌법 제31조 1항의 교육받을 권리와 교육기본법 제3조의 학습권, 그리고 제4조의 교육 차별 금지와 국가의 교육격차 해소의 책무 등에 교육보장의 내용을 담고 있음.
  - 교육정책의 방향에 맞추어 작년에 교육과학기술부에 「교육복지국」(교육복지과, 학생건강안전과, 학교문화과, 특수교육과)을 신설하여 교육복지 인프라가 강화되었음.
- 교육복지는 일차적으로 저소득에 따른 교육 투자의 격차를 최소화하고 공적인 교육지원의 질을 높여 빈곤의 대물림을 차단하는 것임.
  - 현행 교육급여는 최저생계비에 포함된 교육비 즉, 교재비, 보충교육비, 문방구비 등의 내용으로 지급하고 있어 급여의 지원범위가 협소하며 충분성 측면에서 문제제기가 되고 있음.
  - 또한 교육급여는 수급권자를 중심으로 대학생 장학금 등을 포함하여 방과후 학교바우처 등 교육과 관련된 모든 공적 부조의 기준으로 제시되어 특정 요건을 충족할 경우 수시로 추가 지급됨에 따라 일반 저소득층과의 형평성 측면에서 문제가 발생함.
- 현행 교육급여의 문제점은
  - 대상자 선정이 생계급여와 연동되어 저소득층 지원에 한계가 있음.
    - － 국민기초생활보장제도의 교육급여제도는 대상자 선정과 연동되어 수급자 자녀에 한하여 교육급여가 지급되고 있는 실정이라, 생계급여를 중심으로 하는 수급자 선정기준에 적합하지 않을 경우에는 교육급여를 받을 수 없음.
  - 교육급여의 수준이 현실과 괴리
    - － 저소득층 자녀에 대해 급식비나 교육비 지급 등 소극적인 정책 확대를 추진한 결과, 저소득 가정에서 필요한 가정 내 교육기능의 개선이나 교육의 질적 측면에서 저소득층 학생의 교육격차 해소 등에는 많은 노력을 기울이지 못하고 있음.
    - － 학생의 교통비, 안경, 방학중급식비, 교복비, 수학여행비 등 틈새 부분이 미반영됨.

- 현재 교육급여가 아동청소년의 학교교육지원에 그치고 있어, 청년 및 성인의 빈곤탈출을 위한 역량개발이 부족하여 빈곤의 대물림을 차단하는 성과가 미흡한 실정임.
  - 부분적으로 직업훈련이나 고용보험으로 해결될 수 있으나, 공적 평생교육 프로그램 예컨대 학비 및 생활비 지원과 연계하는 교육급여의 구상이 필요함.
  - 청년의 근로빈곤문제에 사전적 대응으로 학력상승은 더 나은 직업을 갖는데 기본적인 요건이므로 교육보장의 기회확대가 요구됨.
- 부처별로 산재되어 있는 교육지원으로 효과성 및 효율성 저하
  - 현재 방과 후 교육 활동 지원 사업으로 교육과학기술부(방과 후 학교 바우처), 보건복지부(지역아동센터, 드림스타트사업), 여성가족부(청소년아카데미, 청소년공부방 등) 등으로 중복 추진되고 있음
  - 교육급여도 방과 후 학교 바우처, 학습준비물 지원 등 교육과학기술부의 정책과 연계하는 지원 구조로 재구성 필요

### 5-1-나. 교육급여 개편의 원칙

#### □ 교육급여의 개편 원칙

- 우리사회의 교육 욕구에 대응한 보편적 교육복지지원 지향
  - 잠재적 빈곤층 보호를 위해 교육급여의 규모와 지급대상 확대
- 교육급여의 수급으로 인한 빈곤층의 낙인예방
  - 바우처방식(학원 선택 등)보다는 함께 교육프로그램(학교 방과후강좌)에 참여하는 방식으로 운영
- 빈곤의 대물림 극복이 가능하도록 교육 급여 현실화
  - 기존 아동청소년의 기본적인 교육지원에서 다양한 추가 교육적 욕구 즉, 학생의 교통비, 안경, 방학중급식비, 교복비, 수학여행비 등 포함하여 포괄성 강화
  - 기존 아동청소년의 학교교육지원에서 청년 및 성인의 빈곤탈출을 위한 역량개발 부분으로 확대
- 부처별로 산재되어 있는 교육지원을 일원화하여 정책의 효과성 및 효율성 확보
  - 학교(학비 지원, 방과후 학교사업)를 중심으로 지역사회 자원의 연계·통합함으로써 저소득층 자녀에게 제반 교육서비스를 통합 지원

## □ 교육급여의 개편 방향

- 전생애적 교육복지(Learn-fare) 지원체계 구축
- 교육급여 지원의 형평성 제고
- 교육비 부담완화로 인한 사각지대 해소
- 교육과학기술부와 여성가족부 등의 교육급여 관련 예산 및 사업의 연계화와 종합화

## 5-2. 교육급여 지원

## 5-2-가. 교육급여의 기준

## 1) 교육급여 수급자격

## □ 생계급여 수급가구 중에 학생인 자녀가 있는 가구

- 대학생장학금이나 대여장학금, 유아 학비, 영유아 무상보육료, 아동발달지원계좌 등의 지원대상 포함

## 2) 교육급여 내용

## □ 교육급여의 범위 및 수준

- 교육특성을 고려한 기본적 요소별 비용을 세분화하여 반영
  - － 교육준비비(기준), 교육진흥비(추가 및 통합), 급식비(소멸)
- 교육준비비(A): 현재 교육비의 명칭만 교육준비비(지원비)로 개칭
  - － 교재비, 보충교육비, 문방구비 등
- 교육진흥비(B): 학업생활에 대한 보장과 향상을 위한 비목들
  - － 교복 지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등을 반영하고, 기존 방과 후 학교자유수강권 등도 통합하여 포함

※ 현재 급식비는 소멸 될 것으로 전망(현재 차상위계층까지 지자체나 교육청에서 예산 반영하는 곳이 많으며 점차 의무 교육화 될 것임)

- 현재 현물로 제공하고 있는 교육복지 우선지원사업, 방과후학교지원비 등을 효과적으로 활용하여 추가 비용 없이 현재 방과 후 학교 프로그램 참여를 활성화 할 수 있기 때문에 대상을 더 넓혀 갈 여지 있음

## 5-2-나. 교육급여의 기준선

〈표 4-16〉 교육급여 개편방안

구분	현행	개편안
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득인정액이 최저생계비 이하인 초중고생 자녀가 있는 수급가구</li> <li>- 소득인정액=소득평가액+재산의 소득환산액               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 소득평가액=실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제</li> <li>● 재산소득환산액={(일반·금융재산의 종류별가액-기본재산액-부채)+승용차 재산가액}×재산의 종류별 소득환산율</li> </ul> </li> <li>※ 재산의 종류: 일반재산, 금융재산, 자동차</li> <li>※ 기본재산액: 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)</li> <li>※ 소득환산율: 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 자동차 월100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총순자산이 조정된 일반재산의 최고가액 120% 이하               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조정된 일반재산의 최고가액= 일반재산의 최고가액+(급지별 전세가격-지역별 기초공제액)</li> </ul> </li> <li>○ 소득평가액이 조정된 생계급여최대액 200% 이하의 학생인 자녀가 있는 가구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대략 최저생계비의 140% 또는 개편된 생계급여기준선의 200% 이하</li> <li>※ 교육과학기술부나 보건복지부, 여성가족부의 지원 대상 개편: 대학생장학금이나 대여장학금, 유아 학비, 영유아 무상보육료, 아동발달지원계좌 등의 지원 대상 포함</li> </ul> </li> </ul>
부양의무자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수급권자 1촌의 직계혈족 및 그 배우자</li> <li>○ 부양능력 기준: A(수급권자)+B(부양의무자가구)의 소득이 최저생계비의 130%/185%(노인, 장애인가구 경우)</li> </ul>	○ 없음
급여액	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입학금 및 수업료 전액(고등)</li> <li>○ 부교재비 포함 교과서대(고등)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 119.2천원(연 1회)</li> </ul> </li> <li>○ 부교재비(초중등)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 36.0천원(연 1회)</li> </ul> </li> <li>○ 학용품비(중고등)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 49.5천원(24.75천원×2학기)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입학금, 수업료 전액, 교재비(고등) 기준 교육비(부교재비, 학용품비)를 교육준비비로 명칭 개정 범위 한정(월65,930원)</li> <li>○ 급식비 (점차 소멸예정)</li> <li>○ 방과후학교, 자유수강권 등을 교육급여로 통합하고, 추가적으로 교복 지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등 반영</li> <li>○ 중장기적으로 역량개발 포함한 전반적 교육복지 지원으로 개념 확장, 각부처사업과 연계·통합</li> </ul>

주: 초중고생 자녀가 있는 가구만 해당

### □ 교육급여 수급자격 기준으로 학생인 자녀여부와 소득기준, 그리고 재산기준(cut-off방식)

- 학생인 자녀가 있는 가구이면서 부양의무자기준은 적용하지 않음
- 소득기준
  - 생계급여기준의 200%(현 최저생계비의 약 140%)
- 재산기준
  - 생계급여 재산기준액의 120% 이하 가구
- ※ 대학생장학금이나 대여장학금, 유아 학비, 영유아 무상보육료, 아동발달지원계좌 등의 지원 대상 포함

□ 정부 부처별 자료와 각 교육청 및 지자체의 지원 실적을 근거로 각 지원 내용별 월평균 지원 금액을 정리하고, 향후 월평균 지원 금액을 추정하면 아래와 같음.

〈표 4-17〉 저소득층 학생(초·중·고) 교육급여 관련 지원 금액 추정

(단위 : 원)

구분	사업명	현재 지원 내용	지원 금액 추정			비고
			초	중	고	
월별 지원	저소득층 자녀 급식비 지원	초 : 연평균 306천원 중고 : 연평균 450천원	30,000	45,000	45,000	교육과학 기술부
	방학중 급식비 지원	1식 3천원	60,000	60,000	60,000	각 교육청 자료 참조
	방과후 자유수강권	300천원 내외(바우처)	30,000	30,000	30,000	교육과학 기술부
	교통비 지원	1인 월 30천원 수준	30,000	30,000	30,000	지자체 자료 참조
연1회 지원	교복 지원	하복 150천원 내외 동복 200천원 내외		하복 150,000 동복 200,000	하복 150,000 동복 200,000	각 교육청 자료 참조
	저소득층자녀학비지원	입학금, 수업료, 학교운영비 지원 702,160명 / 464,886백만원 평균 662천원		200,000 (학교운영비)	600,000	교육과학 기술부
	현재 교육비 해당 (부교재비, 학용품비, 교과서대, 입학금 및 수업료)	* 중학생 부교재비 : 1인당 34천원 학용품비 : 1인당 46.6천원 * 고등학생 입학금 및 수업료 전액 교과서대 : 1인당 112.3천원 학용품비 : 1인당 46.6천원 일부 지자체에서 한시적으로 초등학생 학용품비 지원 1인 70천원 수준	70,000	100,000 (부교재, 학용품비)	170,000 (교과서대 120천원, 학용품비 50천원) (입학금, 수업료는 저소득층자녀학비지원과 중복되어 삭제)	보건 복지부
	안경 지원	1인 50천원~75천원	50,000	50,000	50,000	지자체 자료 참조
	치과 진료	스케일링 무료, 치아 상태에 따라 진료비는 차등 지원되나, 평균적으로 1인 약 50천원 지원	50,000	50,000	50,000	각 교육청 자료 참조
	수학여행비 지원	초 : 50천원~100천원 중 : 80천원~110천원 고 : 120천원~240천원	70,000	100,000	150,000	각 교육청 자료 참조
	유형별 계	연1회 지원 (교복(하복·동복), 입학금, 수업료, 학교운영비, 교과서대, 부교재비, 학용품비, 안경, 치과진료)		240,000	850,000	1,370,000
월별 지원 (급식비, 방과후자유수강권, 교통비)		학기 중	900,000	1,050,000	1,050,000	
		방학	120,000	120,000	120,000	
연간 지원 총액 * 학기 중 : 10개월, 방학 (2개월로 계산)			1,260,000	2,020,000	2,540,000	

□ 교육급여 기준선

〈표 4-18〉 교육급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현 행		개편안							
선정 기준	소득 인정액 <small>기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원</small>	1인가구	553,354	소득	1인가구	768,584				
		2인가구	942,197		2인가구	1,308,670				
		3인가구	1,218,873		3인가구	1,692,962				
		4인가구	1,495,550		4인가구	2,077,252				
					재산 <small>*2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값</small>		서울	대도시	중소도시	농어촌
						1인가구	90,031,896	79,313,496	55,313,496	49,313,496
						2인가구	100,230,544	89,512,144	65,512,144	59,512,144
						3인가구	109,719,292	96,768,892	72,768,892	66,768,892
					4인가구	123,610,841	104,025,641	80,025,641	74,025,641	
급여액	○수업료, 부교재비등 지원		○입학금, 수업료 전액, 교재비(고등) 기존교육비(부교재비, 학용품비)를 교육 준비비로 명칭 개정과 급여에 포함 ○급식비 점차 소멸 - 방과후학교자유수강권과 통합, 교복지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등 포함 - 중장기적으로 전반적 교육복지 지원으로 개념확장, 각부처사업과 연계 지원							

주: 초중고생 자녀가 있는 가구만 해당

### 5-3. 빈곤퇴물림 차단의 교육보장

#### 5-3-가. 빈곤의 대물림을 극복하기 위한 교육급여와 대학생 장학금 제도 연계

□ 대학생 장학금의 경우, 한국장학재단에서 같은 다양한 선정 기준을 가지고 있으나 이미 대학 입학에서 선발된 교육급여 지급 대상자에게 최우선권을 부여함으로써 입학 후에 정상적인 학업이 가능하도록 조건을 정비할 필요 있음.

○ 2011년 현재 교육과학기술부와 한국장학재단은 저소득층을 위한 장학금지원과 든든 학자금이라는 학자금대출 제도를 운영하고 있음

－ 총 7개의 제도 중 소득인정액을 기준으로 하여 저소득층을 지원하는 장학금은 4개

- 기초생활수급자 장학금 지원(미래드림): 최저생계비 100% 이하 + 성적 B학점 이상
- 차상위계층 장학금 지원(희망드림): 최저생계비 120% 이하 + 든든학자금 대출을 받지 않는 학생

• 저소득층 성적우수장학 사업: 소득 5분위 이하 + 성적 우수 학생

• 근로장학금 사업: 소득 하위7분위(연소득 4,975만원) 이하 가정의 만35세 이하 대학생 / 직전 학기 B학점(80점) 이상, 12학점 이수

－ 취업 후 상환 학자금대출제도(교육과학기술부, 한국장학재단)

- 학자금 대출을 원하는 대학생에게 등록금 실소요액과 생활비 대출(든든학자금)
- 든든학자금(취업 후 학자금 상환 대출): 소득 7분위(연소득 4,975만원) 이하 + 직전 학기 B학점 이상 + 만35세 이하
- 대출범위: 등록금(소요 전액) + 생활비(연간 200만원 이내) 단, 생활비 지원조건은 소득분위별로 차등화

□ 현(現) 장학금 제도의 문제점

○ 실질적인 생활비 지원 필요

－ 대부분의 기초생활수급자 혹은 차상위계층에 속한 대학생들은 기본적인 대학 생활을 영위하는데 필요한 생활비를 확보하기 어려운 실정임. 따라서 장학금을 받고 있음에도 생활비를 벌기 위해 아르바이트를 하고 이로 인해 학업에 소홀해지는 경우가 발생함.

－ 든든학자금 대출을 이용하는 경우 차상위계층 장학금 신청이 제한되기 때문에 장학금과 생활비를 동시에 해결할 수 있는 제도적인 방법은 현재로서는 없는 실정임.

- 든든학자금 제도의 경우, 2011년 1학기 기준 4.9%의 높은 금리로 인한 미참여
  - 금리는 높기 때문에 실질적으로 본 제도에 참여하는 학생 수는 일반학자금 이용자보다 적은 실정임(한국장학재단이 발표한 2011학년도 1학기 학자금 대출결과 15만 3,227명(41.1%) /일반학자금 선택학생 21만 9,671명(58.9%))
- 저소득층 학생을 위한 근로장학금 제도의 실효성 문제
  - 근로장학금 제도의 경우, 지원 대상에서 사업의 소득인정기준을 별도로 없어 실제로는 저소득층 학생이 참여에 제한적임.
  - 또한, 인턴십에 비견될 수 있는 본 제도의 강점은 취업에 도움이 될 수 있는 역량을 개발하고, 이에 상응하는 장학금을 지급하는 것임. 그러나 현 제도 속에서는 본 목적을 달성하기 위한 전공과 연계된 교내외 일자리 창출이 어려운 상황으로 보임.
- 따라서 대학진학의 문제는 빈곤탈출의 기반이 될 수 있기에 등록금 등으로 인한 대학 진입장벽 문제 해소를 위해 일정소득인정기준 이하의 학생들에 대해서는 등록금 전액 지원 및 생활비 지원 등이 필요
  - 단계별 시행과정을 거쳐 저소득층을 대상으로 한 등록금 전액 지원을 실현되어야 함.
    - 실제 선진국의 경우는 성적에 의한 학자금이 아닌 생활수준에 따른 학자금 지급을 원칙으로 하고 있으므로, 대학 장학금 제도 자체의 성격을 기회 균등의 조건으로 재규정되어야 함.
  - 우선, 대학 장학금 사업대상을 개편되는 교육급여 대상(생계급여 기준 200% 이하)으로 명시화
    - 빈곤 청소년들이 대학을 갈 희망을 품게 된다는 데 상징적인 의미가 있으며 실제로 현재가 많은 어려움을 겪고 있는 학생들이 그것을 극복할 수 있는 기반을 제공할 수 있음.
  - 이와 함께 장학금 학비 실비 지급이나 학비와 생활비의 연계, 대출 이자의 메리트, 대출 상환시의 조건 등 실제적인 도움을 줄 수 있도록 개선되어야 함.
    - 학비 실비 지급 수준으로 장학금을 현실화(국공립대 300만원, 사립대 450만원대)하여, 학비와 생활비를 함께 지원함으로써 학업에 정진할 수 있도록 함.
- 또한 든든장학금의 경우, 장기 대출의 이자율을 <무이자>로 하여 위의 교육급여 대상 이상(소득 하위 7분위)으로 유지하면서 상환 부담을 최소화하여 장학금으로서의 의미를 확보해야 함.

- 결과적으로 교육급여 대상 대학생들은 대출 상환과 취업과의 연계를 통한 이자 및 원금 탕감 제도 등을 통하여 희망을 가지고 사회 진출할 수 있도록 지원함.
  - 일본에서는 대학원 과정에서 학자금 대출 조건에 국내 연구 분야(대학 교수 포함)에 취업할 경우 원금을 탕감해주고 있으며, 네덜란드의 경우는 4학년 동안 졸업할 경우, 원금을 탕감해주는 제도를 가지고 있음.
  - 빈곤탈출이라는 측면에서 취업이 중요하기 때문에 이 조건으로 학자금의 이자를 탕감해주거나 원금을 감면해주는 제도를 통해서 새로운 출발을 할 수 있도록 사회가 도울 수 있음.

### 5-3-나. 복지-고용-학습 연계를 통한 성인의 취업 역량 강화

- 평생교육과 직업교육체제와 연계하여 자립지원 강화 필요
  - 저소득층의 자활에 가장 큰 걸림돌은 낮은 학력으로 취업 가능 업종이 제한되고 이로 인해 낮은 보수로 이어지는 악순환임.
    - 이를 극복하기 위한 여러 방안 중에 상급 졸업장 취득이 있는데 그 중에서도 전문대학이나 대학의 학위 취득이 장기적으로 자활을 보장할 것임.
    - 고용중에도 대학을 다닐 수 있도록 학점은행제나 대학평생교육중심사업, 방송대학, 사이버대학 등에 참여할 수 있도록 조건을 만들어야 함.
  - 교육훈련은 현존하고 있는 대학, 평생교육기관, 직업교육훈련기관 등에서 운영하고 있는 것을 최대한 활용
  - 교육받는 기간 동안에 수당을 제공함으로써 생활 곤란을 극복하게 되고 실업의 경우는 실업 수당의 조건으로 교육훈련에 필수참석을 요구
    - ※ 교육훈련 기간에 교육 수당과 고용상담을 연계하는 방안으로 덴마크의 복지-고용-학습 연계 모형과 광명시 평생학습원(교육프로그램 운영)과 시청 사회복지과(수당 지급), 중소기업청(창업 지도)에서 협력하여 <희망의 인문학> 프로그램에서 저소득층과 경력단절 여성 등의 성과 있는 사례를 참조
- 고용보험 미적용자(실업자 영세자영업자, 전업주부, 저학력 중 고령자 등)들에게 전국에 산재해 있는 평생교육기관(2,806개 소)을 활용하여 역량 개발 프로그램 제공
  - 공공 평생교육 투자에 빈곤층 등의 소외계층을 목표 대상으로 삼아 의무 쿼터를 만듦으로써 공공적 시스템을 유지
    - 2012년 교육과학기술부의 평생교육 예산 600억 원 이상으로 확대, 특히 대학 평

생교육원을 중심으로 한 평생교육중심대학 사업에 예산(400억원 정도) 집중 투자하여 중 고령자 및 경력단절 여성을 대상으로 하며, 현재 소외계층에 대한 우선권을 주고 있음.

- 독일의 평생교육기관들은 소외계층을 목표집단 target group으로 30% 이상 참여 의무가 있으며, 호주의 TAFE(Technical and Further Education) college나 영국의 FE(Further Education) college, 미국의 community college 등은 단기대학의 수준을 가진 평생직업교육기관으로 공적 자금으로 직업역량을 키워는 공적 평생교육기관들임.

## 5-4. 교육급여 추진방안

### 5-4-가. 교육급여의 단계적 추진

□ 현재 현물로 제공하고 있는 교육복지 우선지원사업, 방과후학교지원비 등을 효과적으로 활용하여 추가 비용 없이 현재 방과 후 학교 프로그램 참여를 활성화할 수 있기 때문에 대상을 더 넓혀 갈 여지 있음.

○ 1단계: 교육급여의 현실화 및 성격 명료화

- 현행 최저생계비 내에서의 교육비지원 확대와 교육 격차 해소를 위한 교육급여를 현실화
- 타 부처의 교육지원 사업 등을 통합하고 새로 요청되는 영역을 발굴하여 독립된 교육급여 명료화
  - 급식비(현재 생계급여 안에 포함), 방과후학교자유수강권 등을 교육급여로 통합하고, 추가적으로 교복 지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등을 교육급여에 포함.

○ 2단계: 관련 부처의 바우처 통합 운영 및 예산 연계를 통한 교육급여 지급 구조 개혁

- 교육과학기술부(방과후학교자유수강권)나 여성가족부의 아동청소년 지원 바우처의 통합 운영
  - 바우처 방식의 통합하여 새로운 지역사회교육복지 통합서비스로 지원함으로써 더 많은 사각지대 교육복지 대상자에게 혜택 부여함.

- 3단계: 전생애적 교육지원이라는 측면에서 청년·성인 생애주기까지 확대하여 교육안  
전망 시스템 구축
  - 아동·청소년의 보편적 교육복지 지원
    - 학교 내에서의 통합적인 교육복지(의무급식 및 방과 후 교육, 아동수당 등과 연  
계)제공
  - 청년층의 진로교육 내실화
    - 대학생의 장학금 지원과 취업 희망 청년들의 직업기술교육대학(전문대학, 폴리  
텍, 직업교육훈련원 등)을 연계하여 명확한 사전적 진로설정
  - 성인의 생애능력개발 지원
    - 고용 확대를 위한 평생교육·직업교육 기관 및 프로그램과 연계하여 운영

〈표 4-19〉 교육급여의 단계적 추진

	교육급여	비고
1단계	교육급여 현실화 (교육급여 위상 재정립 및 명확화)	급식비, 방과후학교자유수강권 등을 교육급여로 통 합, 학업진흥비 추가 반영
2단계	사각지대 해소 (교육급여 지급구조 개혁)	관련 부처의 아동청소년 지원 바우처 통합 운영
3단계	교육안전망 시스템 구축 (전생애적 교육지원)	아동청소년, 청년, 성인 등 교육보장 강화

#### 5-4-나. 교육급여 개편의 정책과제

- 빈곤 되물림 차단 및 고용확대를 위한 교육지원체계 일원화
  - 2010년 초·중등교육법 시행령 개정으로 교육복지지원사업이 특별교부금에서 일반지  
방교육재정으로 전환되어 교육과학기술부의 예산이 교육복지지원사업에 확대가능성  
이 높아짐.
  - 2011년 초·중등교육법시행령 제54조 3항과 4항 추가(학습부진아 밀집지역 학교),  
지방교육재정교부금법 시행령 중 사업재원 기준재정 수요액 산정하여 교당 1억2  
천만원 추가 지원
    - 교육과학기술부의 2003년부터 빈곤학생 밀집지역 학교를 선정 지원하는 사업  
으로 2010년에는 특별교부금(100개 지역, 538교)과 시도자체 지원(146교) 형  
태로 전국 684개 학교(초394, 중284, 고6)에 총 726억원(특별교부금 310억원,  
시도 대응투자 416억원) 지원

## 6. 근로인센티브 체계의 소득보장

- 빈곤층이 근로를 할 때 생활안정과 자립이 가능하도록 정책방안이 마련되어야 함.
  - 소득보장은 근로능력자 개인에 대한 자립서비스 지원강화에 대한 방안의 검토와 함께 가구단위의 생활안정을 도모하는 방안이 모색되어야 함.
  - 빈곤정책의 개편방향에서 기본생활권의 보장성 확보를 위해 욕구별 맞춤형 보장 개편방안 추진을 전제로 주거, 의료, 교육 등의 보장성 강화에 따라 현금성 생계급여의 확대는 제한하도록 함.
    - 이때, 생계급여를 지원하지 않는 경우와 생계급여를 지원하는 경우로 나누어 검토하되, 단계적인 추진도 가능함.
      - 즉, 한시적으로 현재 근로능력 수급가구에 대한 고려와 긴급지원제도 확대를 감안하여 생계급여를 지원하며, 중장기적으로 근로빈곤층 정책의 성숙도를 감안하여 실업부조나 생활안정수당(가칭 가족자립수당) 등의 확대와 함께 생계급여는 제한함.
  - 따라서 여기서는 급여체계 개편을 전제로 빈곤전략 방지 및 탈빈곤 안정의 측면에서 생계급여 지원에 관계없이 일하는 것이 유리한 인센티브 체계의 소득증대방안과 사회보험료 지원의 소득보장방안을 모색하도록 함.
    - 단기적으로 현재 근로능력 수급가구의 탈수급 촉진방안도 함께 검토함.

### 6-1. 근로장려세제 확대 등 근로인센티브 강화방안

- 근로인센티브 강화의 필요성
  - 근로유인이 탈빈곤 촉진과 생활안정으로 이어지기 위해서는 근로와 자립관련 활동참가를 강제하는 제도 개선이 동시에 필요함.
    - 일정 시간 혹은 일정 소득 이상의 근로에 대해서만 금전적 유인을 제공하는 방안이 적절하며, 집행 가능성을 생각할 때 일정 소득 이상의 근로에 대해서 적용하는 것이 현실적임.
  - 근로유인체계는 근로유인이 시간제 근무보다는 전일제 근무를 유인하는 방향으로 설계하여야 함.
    - 근로소득의 근거자료를 확보하고 제출가능이 전제로 제도 개선이 이루어지지 않

는 경우, 근로유인을 적용할 수 있는 대상은 상용직 근로자 위주로 매우 제한되어 큰 효과를 내기 어려움.

- 근로능력자 가구의 경우 근로소득공제, 근로장려세제, 희망키움통장 연계를 통한 근로유인 및 자산형성 지원 등 인센티브 지속적으로 강화

### 6-1-가. 생계급여 제한하는 경우

□ 근로장려세제는 기존 소득공제나 세액공제 유형과 다른 환급형 세액공제 방식의 새로운 소득보장제도로, 향후 조세와 복지체계의 연계와 더불어 재정과 복지에 대한 통합적 관점과 접근이 필요함.

- 한편, 근로장려세제는 시행 초기에 제한적인 규모로 시범적 성격으로 시작되었으나, 2008년 경제위기에 대응하기 위한 정책수단으로 주목을 받았으며, 당초 계획보다 앞서 이미 한 차례의 확대 개편(적용대상 및 최대급여액 등)이 이루어졌음.

- 자영자 적용확대 및 소득기준 상향 조정 등 근로장려세제 확대 개편의 필요성과 적용대상 확대 및 급여수준 인상 등의 구체적이고 다양한 방안은 이미 의원입법 중심으로 제기되고 있으며, 정책적 속성으로 인해 이러한 논의가 빠르게 진행될 가능성을 지니고 있음.

- 근로장려세제 확대 개편을 위해서 재원 마련에 대한 합의가 중요한데, EITC 급여에 대한 재정소요는 우선적으로 조세체계 내에서 기존 조세지출 중 근로소득공제 및 근로소득세액공제 등 일부 항목을 선별적으로 축소 또는 전환하여 과세기반을 확충함으로써 마련해야 함.

- 욕구별 맞춤형 급여체계로의 개편에 따라 근로장려세제 연계 가능성은 높아질 것임.

- 개편된 생계급여기준선과 연계하여 근로유인을 극대화 할 수 있도록 근로장려세제 급여체계 구성요소(parameter) 중 점증구간, 평탄구간, 점감구간 경계소득을 상향 조정하여 확대 개편 가능

- 점증구간 : 800만원 ⇄ 1,000만원 (최소한 최저생계비 60% 이상으로)
- 평탄구간 : 1,200만원 ⇄ 1,600만원 (최소한 현행 현금급여기준선 수준 이상으로)
- 점감구간 : 1,700만원 ⇄ 2,100만원 (최소한 최저생계비 120% 이상으로)

- 이 경우 기존의 근로소득공제 적용 및 자활장려금에 대한 조정도 병행해야할 것임.

- 한편, 근로장려세제만을 적용할 경우, 근로장려금의 지급 주기 등 특성상 소득

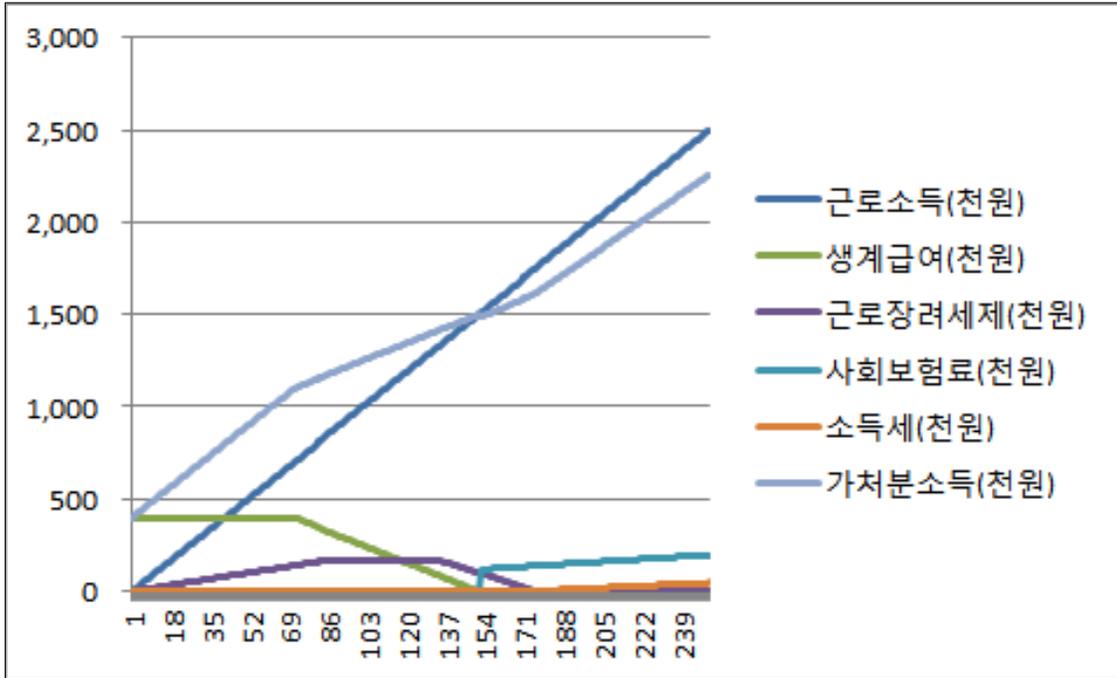
지원에 한계가 있으므로 실효성 제고를 위해 지급방식을 개선해야 함.

- 근로소득을 전제로 하여 근로소득공제(정액, 정률, 혼합방식 검토 가능)를 적용하여 근로유인을 높이고 최근 사회복지통합관리망에 의한 공적자료 중심의 대상 선정 시 제기되고 있는 근로소득자와 사업소득자간 형평성 문제를 해소해야 함.

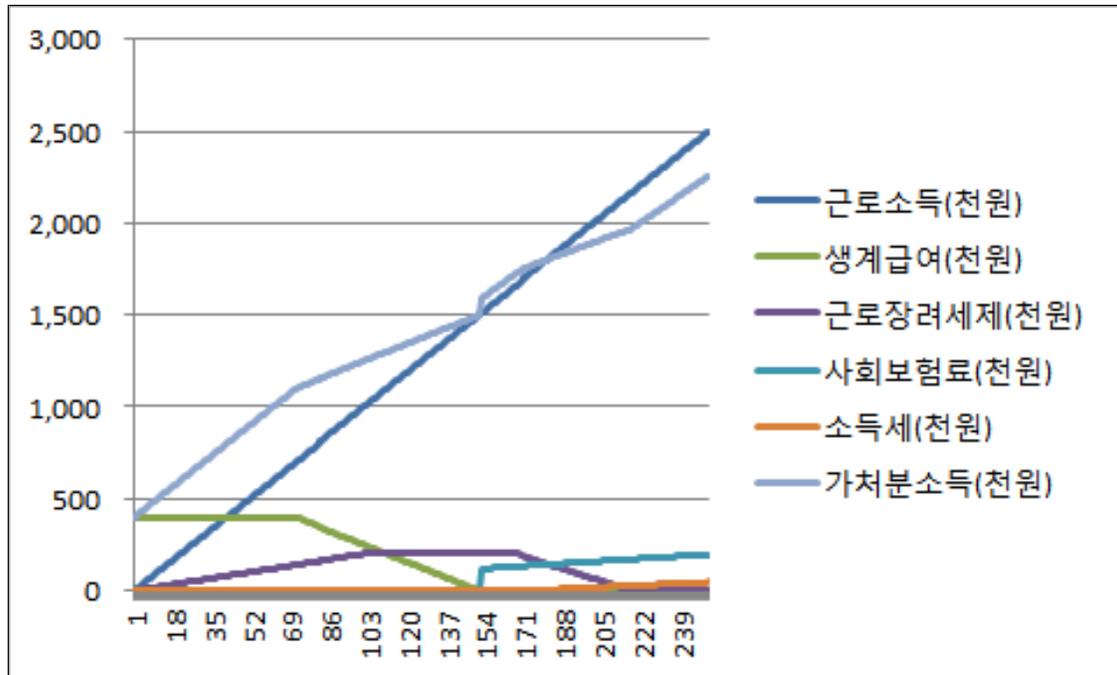
〈표 4-20〉 근로인센티브 강화를 위한 프로그램별 개편방안

근로소득공제	대상	○ 기준소득 이상으로 신고한 근로능력자 가구
	급여 수준	○ 공적 행정자료에 의해 입증되는 근로소득 기준으로 생계급여상한액과 소득액의 차액을 지급 ○ 기준소득 초과분에 대한 정액 10만원 + 정률 30~50% 공제 ○ 노인, 장애인의 근로활동에 대한 소득공제
근로장려세제 (EITC)	대상	○ 생계급여 탈 수급 시점부터 근로장려세제 적용 - 현재 탈수급자의 경우 근로장려세제도 신청시 최근 1년간 3개월이상 기초수급 받은 경우에는 제외
	급여 수준	○ 생계급여에서 벗어나는 순간 근로장려금 최대급여액을 받을 수 있도록 소득기준 확대 ○ 구간상향 조정(자녀 1인 기준) - 점증구간: 800만원 → 1,000만원(최소한 최저생계비 60%이상) - 평탄구간: 1,200만원 → 1,600만원(최소한 현행 현금급여기준선 이상) - 점감구간: 1,700만원 → 2,100만원(최소한 최저생계비 120%이상)
자산형성지원 (희망키움통장)	대상	○ 최저생계비 60% 이상에서 50%이상 취업수급자 및 자활사업 참여자로 단계적 확대
	내용	○ 생계급여 탈 수급을 전제로, 고용-복지-주거 연계형 선택적 지원제도(희망키움통장)로 개편 ○ 모금 및 자활기금 활성화를 통해 현재의 본인저축과 동일 금액의 매칭금 지원에 본인저축의 1.5~2배로 매칭금 확대

[그림 4-1] 60만원 초과분에 대한 정액 10만원+정률 50% 공제모형  
& 근로장려세제 확대(1000-1600-2100) & 수급자 미적용



[그림 4-2] 60만원 초과분에 대한 정액 10만원+정률 50% 공제모형  
& 근로장려세제 추가 확대(1200-2000-2600) & 수급자 미적용



#### □ 자산형성지원(희망키움통장)과 연계

- 2010년부터 시행된 저소득층 자산형성지원제도인 ‘희망키움통장’은, 최근 3개월간 가구 총 근로소득이 최저생계비의 60% 이상 가구를 대상으로 참여기회를 제공하고 있으며, 최저생계비의 60%를 초과하는 부분에 대한 지원 등이 패키지로 구성됨.
  - 특히, 사업 참여가구들이 3년 후 탈 수급을 전제로 스스로 참여여부를 결정하고 있으며, 3년 후 탈 수급 성공 시에 한해서 참여기간 중 지급된 근로소득장려금, 적립된 본인 저축액과 매칭금을 지급하고, 적립금 사용은 주택구입·임대, 본인 및 자녀 고등교육·기술훈련, 창업·운영자금 등의 용도로 제한하는 등 자산형성지원을 통해 탈 빈곤 등 자립을 촉진하기 위한 정책수단임.
- 이 경우, 탈 수급이라는 전제조건을 삭제하거나 실질적 탈 빈곤을 전제로 하여 근로 가구를 대상으로 한 고용-복지-주거 연계형 선택적 지원제도(민간자원 매칭 연계)로 전환
  - 욕구별 급여체계 개편 추진여부와 상관없이 2010년 귀속분 근로소득에 대한 2011년 근로장려금 신청 시부터 자발적인 선택에 의해 사업 참여 3년 이후에 탈 수급을 전제로 하고 있는 희망키움통장 참여가구(2010년 약 1만 가구, 2011년 1만5천 가구로 확대 추진)에 대해 근로장려세제를 우선 적용하여 경제적 인센티브를 추가로 제공함으로써 사전적으로 탈빈곤 지원을 위한 정책패키지 연계 및 구성을 강화해야 함.
  - 나아가, 연간 1회 지급받는 근로장려금에 대한 추가 적립을 유도하고 이에 대한 매칭을 실시함으로써 탈 수급 시 자산형성 규모를 더욱 확대할 수 있음.
- 요컨대, 자산형성지원제도와 근로장려세제에 의한 근로장려금을 연계하여, ‘근로소득 장려금(매월) + 본인 저축액(매월) + 1:1 매칭금(매월) + 근로장려금(연간 1회, 9월) + 근로장려금 추가 저축액(연간 1회, 10월) + 추가 매칭금(연간 1회, 10월)’ 형태로 연결되는 구조를 통해 자립에 성공할 수 있는 기반을 마련하도록 적극 지원해야 함.
  - 이것은 단지 희망키움통장에 참여하는 3년 동안의 지원에 그치는 것이 아니라, 근로장려금을 우선 적용함으로써 정책 시차를 최소화하고 일정기간 동안 각종 사회서비스를 연장 제공함과 동시에 근로소득장려금 중단 전부터 근로장려세제로 사전에 이행하도록 연계하는 의미를 지님.
  - 또한, 현행 희망키움통장 설계 상 본인 저축액을 5만원 /10만원으로 제한하고 있으나, 매칭금 확보 가능성을 고려하여 상한금액과 하한금액을 제시하고 매월 자

유롭게 저축하도록 저축액 범위를 제시하는 방식(최소 5만원~최대 20만원)으로 개선할 필요가 있음.

□ 근로장려세제 급여체제 단계적 확대방안

○ 단기적 확대방안

- 구간별 경계소득: 1,000만원(86만원 구간과 일치) - 1,600만원(최저생계비 93% 수준) - 2,100만원(최저생계비 120%)
- 급여증가율(점증률) : 20% / 급여감소율(점감률): 40%
- 최대급여액 200만원 (사회보험료 납부 및 희망키움통장 적립 연계)
- 생계급여기준선과의 관계: 점감구간 위치, 탈 생계급여 시점 근로장려금 약 150만원
- 현행과 같이 생계급여 수급자에 대해 적용하지 않을 경우, 기초생활보장수급자 신청제한 관련 법 개정 필요(전년도 생계, 주거, 교육급여 3개월 이상 수급자 → 생계급여 3개월 이상 수급자), 단 전년도 3개월 이상 수급했을지라도 근로장려금 신청시점(매년 5월) 이전에 생계급여에서 벗어날 경우 근로장려금 신청 및 수급 가능하도록 개선함으로써 탈 빈곤을 유인하고 정책시차 최소화

○ 중장기 확대방안

- 구간별 경계소득: 1,200만원(100만원, 생계급여기준선 일치) - 2,000만원(최저생계비 116% 수준) - 2,600만원(최저생계비 150% 수준)
- 급여증가율(점증률): 20% / 급여감소율(점감률): 40%
- 최대급여액 240만원 (사회보험료 납부 및 희망키움통장 적립 연계)
- 생계급여기준선과의 관계: 평탄구간에 위치, 생계급여에서 벗어날 경우 최대급여액 유지
- 현행과 같이 생계급여 수급자에 대해서 적용하지 않을 경우에는 생계급여가 중단되는 근로소득 수준(생계급여기준선)에서 근로장려세제 최대급여액을 받을 수 있게 함으로써 탈 빈곤 유인을 강화

**6-1-나. 생계급여 지원하는 경우**

□ 생계급여의 보충성을 완화하여 근로유인을 높이는 방안의 모색이 필요함.

- 근로능력자에 대한 국민기초생활보장 생계급여의 경우, 최저생계를 지원함과 동시에

급여의 보충성으로 인한 근로에 대한 역유인 예방

- 근로능력자에 대해서는 생계급여를 정액급여로 지급 즉, 실업부조나 저소득 실직층 대상의 취업지원 프로그램 참여 시에 정액의 현금급여를 지급하는 방안도 가능함.
  - 이러한 정액급여 방안은 생계급여의 보충성을 없애 급여가 근로 제약 유인으로 작용하는 것을 막는 장점이 있으나 이러한 급진적 방안의 경우 한정된 예산 상황에서 정액급여의 수준을 높이는 데 제약이 있기 때문에 최저생계를 보장한다는 기초생활보장제도의 목적을 훼손할 가능성이 높다는 문제를 가지고 있음.
  - 또 근로능력자에 대해서는 생계급여를 감액하는 등으로 그 급여수준이나 내용을 차별화하는 논의가 가능함. 하지만 이 방안이 정당화되기 위해서는 근로능력자 가구의 최저생계비가 근로무능력자 가구에 비해 더 낮은 수준이라는 타당한 증거가 마련에 한계가 있음.
  - 생계급여 감액과 같은 맥락에서 근로능력자의 급여의존성을 줄이기 위해 생계급여에 기간제한을 주지는 의견이 있음. 이러한 기간제한은 실업급여나 실업부조에서 주로 적용되는 방식임.
    - 그러나 최후 안전망에 해당되는 사회부조에서 기간제한을 적용하는 것은 매우 예외적임. 평생 5년 이라는 수급기간의 제한을 두고 있는 미국 TANF가 그 대표적 예가 됨. 미국의 경험은 경제위기나 불황이 도래할 때 이러한 인위적인 기간 제한이 빈곤층을 양산할 위험성이 커서 비판이 많다는 점을 고려할 필요가 있음. 기초급여의 삭감이 복지수준을 떨어뜨린다면, 경제위기로 일자리가 고갈되어 있는 상황에서 기간제한으로 기초생활보장수급을 막는 조치도 복지수준을 심각하게 훼손하는 문제를 가지고 있다고 할 수 있음.
- 생계급여에서 근로유인을 고려할 때에는 근로능력 유무보다는 근로여부가 기준이 되어야 하며, 근로를 하는 수급자에 대해서는 비근로 수급자에 비해 긍정적인 보상을 할 필요가 있음.
- 왜냐하면 근로 시에는 보육비용, 사회보험료 등의 영역에서 비재량적 지출이 발생하고 이러한 비재량적 지출 비용이 급여산정에 반영되지 않으면 근로 비유인이 발생하기 때문임.
  - 현재 최저생계비와 급여산정에서는 이들 비용이 평균적으로 반영되거나(사회보험료의 경우) 근로 시의 추가비용(보육비용에서 지원이 이루어지지 않는 부분)이 반영되지 않기 때문에 근로하는 수급자는 비근로자에 비해 가처분 소득의 하락을 경험하게 되는 것임.

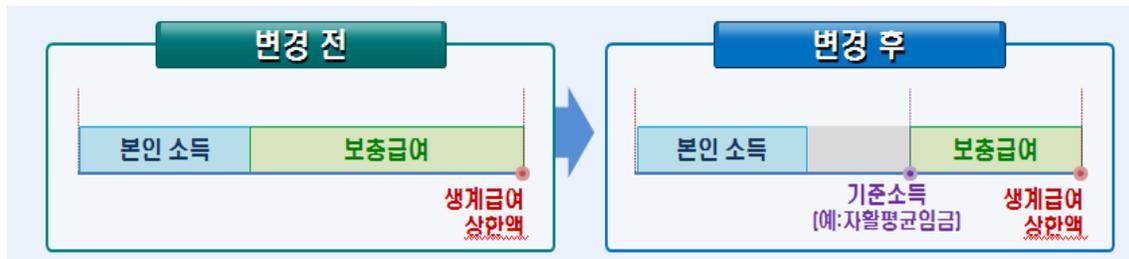
- 따라서 사회보험료, 보육료 등 근로 시의 비재량 지출분은 소득평가에서 제외하고 최저생계비에서 제외하는 방식의 개선을 할 필요가 있음.
  - 이 경우 취업해서 사회보험료를 내지 않는 수급자에 대해서는 최저생계비와 생계급여액이 하락할 것이며, 취업수급자의 경우는 비취업자에 비해 당장의 가처분소득에서 불이익을 받지 않게 됨.
- 한편, 소득파악의 한계로 모든 근로능력자에 대해서는 자활임금 수준 이상의 소득을 얻고 있다고 보는 추정소득제도를 적용할 것을 검토할 필요가 있음(노대명, 2009).
  - 추정소득을 적용할 경우 생계급여는 기초생활보장 생계급여 기준선과 자활임금의 차액 사이에서 결정될 것임.
  - 이러한 급여산정방식은 한 때 자활사업 참여자에 대해서 적용하도록 제안된 바 있는 제한적 보충급여제도를 근로능력 수급자 전체에게 확장한 것과 같음.
  - 만약 이러한 제한적 보충급여제가 모든 근로능력자를 대상으로 적용될 경우에는 자활사업 참여자에 대해서도 동일한 원리로 급여가 산정되어야 함.
  - 물론 이 경우에는 이러한 대처가 가능한 수준으로 전달체계의 강화가 전제되어야 함.
    - 이렇게 자활임금에 근거한 추정소득 제도를 적용하여 생계급여를 산정할 경우에는 근로와 취업능력이 미약한 수급자는 생계급여 수령액이 줄어 최저생계를 유지하지 못하게 될 수 있음.
    - 자활소득 임금 이하의 소득을 얻고 있다고 보고하는 근로능력자에 대해서는 상담을 통해 소득과 근로상태를 심층 파악하고 소득이 낮은 사유를 파악하여 추정소득에서 예외를 인정하거나 자활사업 배치 등 다른 조치를 통해 대처할 수 있음.
  - 이러한 추정소득제도 적용은 소득파악이 어려운 현실을 고려한 제도이지만, 모든 근로능력자에 대해서 자활임금 수준 이상의 근로를 강제하는 영향을 가짐. 그러나 자활임금보다 높은 수준에서의 근로소득 변화에 대해서는 여전히 보충급여제도를 그대로 적용하게 됨.
- 공적자료를 통한 근로소득 파악이 어려운 근로능력 수급자에 대해 이러한 추정소득제도를 적용하여 관리를 강화하는 한편으로는, 공적 자료를 통해 파악되는 공식부문의 근로소득에 대해서는 근로소득공제제도와 근로장려세제 같은 금전적 유인제도를 적용하여 공식부문으로의 진입을 촉진할 필요가 있음.
- 근로능력자에 대한 제한적 보충급여제도의 도입을 우선적으로 검토가 필요함.
  - 1안. 근로능력 수급자에 대해서 생계급여를 정액급여화하는 방안

- 장점: 근로소득 증감에 따라 생계급여가 변하지 않기 때문에 생계급여의 보충성으로 수급자에게 발생하는 근로 역유인 문제를 해결
  - 단점: 탈수급 시에 발생하는 notch effect로 인해 탈수급 억제 유인은 더 강화 또한 최저생계 보장과 예산 부담 증가의 갈등을 최소화하는 적정 급여 수준을 찾기 어려움.
- 2안: 근로능력 수급자는 자활임금 수준의 근로소득을 가지고 있다고 추정하고 생계급여 상한액과 자활임금의 차액을 생계급여로 지급하는 제한적 보충급여제도
- 장점: 제한적 보충급여 방안은 일정 범위(생계급여 상한액과 자활임금 사이) 내로 생계급여의 보충성을 제한하는 효과가 있음. 또 자활임금 미만의 근로소득자에 대해서는 자활사업 참여 기회를 보장한다면, 제한적 보충급여제 방안은 최저생계 보장의 원리와 갈등 없이 실행이 가능
  - 단점: 생계급여의 보충성을 완전히 해결하지는 못함. 따라서 수급자에 대한 근로소득공제제도 도입과 근로장려세제의 수급자 적용 등으로 보충성을 완화하는 추가적인 개선방안이 함께 추진되어야 함.
- 제한적 보충급여 방식에 의한 생계급여체계 운영방안
- 욕구별 급여체계 개편방안에 따라 주거, 의료, 교육급여 등 각종 현물급여의 선정기준은, 생계급여 수급자에 자동으로 연동되는 방식이 아니라 별도 선정기준을 마련하여 별도로 운영
- 생계급여기준선은 현행 현금급여기준선에 기초하여 결정될 것으로 여기서는 설명의 단순화를 위해 최저생계비의 약 70%, 4인 가구 약 100만원으로 가정하고 논의 진행
- 생계급여 대상자 선정 시, 근로능력에 따라 이원화된 급여체계로 운영. 근로무능력자는 생계급여기준선을 기준으로 현행 보충급여 방식을 유지한다. 근로능력자의 경우, 근로소득 관리 및 자활사업 강화 측면에서 제한적 보충급여 기준소득(자활급여에 기초하되 여기서는 자립지원과에서 조건부수급자 관리 기준소득으로 제시한 월 60만원으로 가정)을 설정하여 두 가지 경우로 분리 운영
- 기준소득 이하로 신고한 근로능력자 가구의 경우, 제한적 보충급여를 적용. 적용예외 인정 사유가 없는 한 추정소득으로 60만원을 적용한 후 보충급여 방식에 따라 생계급여 40만원을 지급하고, 불가피한 사유로 60만원의 소득을 얻지 못함이 확인된 대상자에 대해서는 자립지원서비스 제공을 통한 소득향상계획을 수립

하여 적용

- 기준소득 이상으로 신고한 근로능력자 가구의 경우, 현행과 같이 생계급여상한액과 소득액의 차액으로 생계급여를 지급하되, 공적 행정자료에 의해 입증되는 근로소득(근로소득 파악률 제고 유도)에 대한 근로소득공제(기준소득 초과 근로소득자를 대상으로 정액 10만원 + 정률 50% 공제)를 수급대상 선정 및 급여수준 결정부터 적용하고, 생계급여 탈 수급 시점부터 근로장려세제 적용, 일정기간 이후 생계급여 탈 수급을 전제로 희망키움통장 연계를 통한 근로유인 및 자산형성 지원 등으로 근로인센티브를 지속적으로 강화
  - 대상 선정과정 및 급여수준 결정 시부터 기준소득 초과 근로소득자를 대상으로 정액 10만원 + 50% 근로소득공제 적용할 경우, 공적 행정자료에 의해 파악되는 근로소득자 가구의 실질적 생계급여 대상 선정기준은 현행 최저생계비 수준으로 확대
- 종합하면, 모든 근로능력자의 생계급여는 일정한 기준소득 (예: 자활임금 수준 이상)의 근로소득을 얻고 있다고 간주하고 생계급여 상한액과 기준소득의 차액을 지급
- 기준소득수준에 해당하는 근로소득을 추정 부과하여, 특정 사유가 제시되지 않는 경우 생계급여액이 생계급여 상한액과 기준소득의 범위 내에서 결정

[그림 4-3] 제한적 보충급여



- 현행 급여체계 전제할 경우의 근로장려세제 등과 최소 연계방안
- 수급자에 대한 근로장려세제 적용이 허용된다면, 근로장려세제 급여체계 상 점증구간을 최소 최저생계비 수준까지 확장함으로써 탈 수급 시점부터 최대급여액을 받을 수 있도록 근로유인을 제공하고, 특히 최대급여액이 크게 증가하도록 설계함으로써 탈 수급 유인을 극대화 할 수 있으나 예산제약이 매우 큼.
  - 한편, 희망키움통장 참여가구 선정과 같이 최저소득기준(근로소득이 최저생계비의

60% 이상)을 설정하여 일정 수준 이상의 근로활동에 참여해야만 근로장려금을 받을 수 있도록 설계할 수 있으나, 현 상태로서는 통합급여체계 유지 시 수급자 적용 확대 가능성은 매우 낮은 것으로 판단됨.

- 이 경우, 현실적인 대안으로 근로유인 및 탈 수급 가능성이 높으며 우선순위가 높은 희망키움통장 참여가구 또는 자활공동체 참여자를 대상으로 근로장려세제를 우선 적용하는 방안을 제안할 수 있으며, 근로장려금을 희망키움통장 추가 적립으로 연계하는 방안이 검토 가능함.

## 6-2. 고용보험료 지원

### 6-2-가. 사회보험료 지원의 필요성

- 금전적 인센티브를 부여함으로써 사회보험의 가입 유인을 제고할 필요
  - 사회보험료는 적용대상 확대, 재정안정화 등을 추진하면서 지난 10여 년간 지속적으로 증가
  - 근로소득세에서 면세점이 있는 것과는 달리 모든 근로자에게 동일한 사회보험료율을 요구하는 현행 방식은 특히 저임금 고용에게 불리하게 작용
    - 사회보험료 부담은 비임금 노동비용을 유발하여 저임금근로자에 대한 노동수요를 저하
    - 저임금근로자에 대한 한계세율을 높여 취업의 금전적인 유인을 줄이거나 비공식 고용(informal employment)으로의 유입을 촉진
  - 가입자의 기여에만 의존하는 재정 방식은 정규직 중심의 사회보험으로 귀결
  - 사회보험료 지원이 사회보험 재정 원리에 위배되는 것은 아님.
    - 가입자의 부담에만 의존하는 사보험과는 달리 사회보험은 사회 안정을 위해 정부가 일부를 부담하는 나라가 많으며, 이미 농·어업인에게는 연금 및 건강보험료 일부를 지원

〈표 4-21〉 100인 미만 사업체의 사회보험료율(2010년)

(단위: %)

	사업주	근로자	전체
산재보험	1.80	-	1.80
건강보험	2.665	2.665	5.33
국민연금	4.50	4.50	9.00
고용보험	0.70	0.45	1.15
임금채권보장기금	0.04	-	0.04
노인장기요양보험	0.175	0.175	0.35
소계	9.88	7.79	17.67

주: 산재보험료율은 전업종 평균료율, 고용보험료율은 150인 미만 사업장의 능력개발사업료율 0.1%을 적용하여 도출한 수치

〈표 4-22〉 가구소득분위별 경상소득 대비 사회보험료 비중(2010)

(단위: %)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	계
연금	1.5	2.4	2.8	3.0	3.0	2.8
국민연금	1.4	2.3	2.5	2.6	2.1	2.3
기타연금	0.0	0.1	0.2	0.4	0.8	0.5
사회보험료	3.3	2.8	2.6	2.5	2.5	2.6
건강보험	3.2	2.6	2.4	2.3	2.3	2.4
기타사회보험	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

자료: 통계청, 가계조사

- 사회보험료 지원은 OECD 고용전략에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나이며, 상당수의 OECD 회원국에서 실시
  - Williams and Renooy(2008)는 EU의 비공식 취업 정책으로 억제(deterrence)전략과 준수 장려(enabling compliance)전략을 구분하여, 금전적 지원을 통한 사회보험 가입 촉진정책을 소개

## 6-2-나. 사회보험 사각지대 실태

- 사회보험에 가입되어 있지 않은 고용 문제는 ILO, OECD, EU 등 국제기구에서 비공식 취업(informal employment) 문제로 주목
  - ILO의 2003년 제17차 노동통계담당자들의 국제회의에서 채택된 가이드라인에 따르면, 비공식취업은 비공식 부문에서의 취업(employment in the informal sector)과 구분되는 개념으로, 공식부문에서도 존재
    - 비공식 취업은 ① 비공식 부문 기업의 자영업자와 고용주 ② 공식 또는 비공식

부문의 가족종사자 ③ 비공식 고용 ④ 생산자 협동조합의 구성원 ⑤ 자가 소비를 위한 생산에 종사하는 자영업자 등의 다섯 가지 유형으로 구성

- 비공식 고용(employees holding informal jobs)은 “법적으로든 관행상으로도든 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호(해고시 사전통지, 퇴직금, 유급휴가, 유급 병가 등)를 받지 못하는” 고용으로 정의

〈표 4-23〉 비공식 취업의 정의

유형별 생산단위	종사상 지위								
	자영자		고용주		무급가족 종사자	근로자		생산자 협동조합 성원	
	비공식	공식	비공식	공식	비공식	비공식	공식	비공식	공식
공식부문 기업					1	2			
비공식부문 기업	3		4		5	6		8	
가구	9					10			

자료: ILO(2003)

- OECD(2004)는 과세, 노동관련 법제도, 사회보험 적용을 받지 않는 비공식 취업 문제는 특히 중간소득 국가(middle income countries)에서 실업 문제보다 더 심각하다고 지적

- OECD(2008)는 멕시코에 이어 한국을 비공식 취업 비중이 높은 나라로 소개

〈표 4-24〉 비공식 취업과 소득 신고누락 규모

	비공식고용		자영자	무급가족 종사자	부업 보유	소득 미신고	
	사회보험 미가입	서면근로계약 없음				탈세	현물급여
	비농림어업 %		비농림어업%	비농림어업%	취업%	근로자%	근로자%
체코		1.8	11.4	0.7	2.1	10	3
헝가리	19.4	2.6	6.4	0.3	1.8	9	8
한국	25.8		17.1	4.7	1.7	7	
멕시코	31.5	26.9	20.6	5.1	3.3	31	
폴란드		4.9	7.0	0.7	7.5	11	11
슬로바키아		2.2	9.2	0.1	1.2	6	7
터키	21.7		16.6	3.3	3.1	25	

자료: OECD(2008)

- 여기서는 비공식부문에서의 취업을 사회보험에 가입하지 않은 취업으로 정의
  - 사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식 취업은 비자발적 실업에 놓여 있을 때 소득 상실, 고용 정책 전달의 사각지대, 노후 소득의 불안정 문제를 야기함.
    - 비공식 취업은 사회안전망 배제와 경력 상승 기회의 제한으로 인해 사회 통합을 저해할 뿐만 아니라 불공정 경쟁에 따른 공식 취업 부문의 부담 증가와 비공식 취업 부문의 비효율적인 생산의 온존에 따른 경제적 비효율을 초래하고, 공적 부조의 재정 부담을 증가시킴(OECD, 2004).
  - 2008년 글로벌 금융위기 당시 사회안전망의 사각지대에 있는 취약계층을 대상으로 재정을 통한 일자리와 직업훈련 등을 대규모로 제공하고 한시적인 소득지원 정책을 실시하였지만, 그 효율성 및 효과성에 대한 논란
    - 실직과 빈곤 위험이 구조화되는 추세에 대응하여 사회보험의 사각지대 해소 방안 모색
- 임금근로자의 사회보험 사각지대 규모와 실태
  - 2010년 8월 임금근로자의 국민연금·특수직역연금 가입률 71.7%(직장 가입 65.0%), 건강보험 가입률 97.3%(직장 가입률 67.0%), 고용보험 가입률 58.6%임.
    - 고용보험 가입률이 국민연금 건강보험 직장 가입률보다 낮은 것은 공무원·교원 등이 고용보험 적용에서 제외되어, 적용 제외 범위가 사회보험 가운데 가장 넓기 때문
    - 건강보험의 미가입률은 매우 낮은 수준인데, 당장의 질병 위험에 대처하는 건강보험의 성격 때문에 급여의 사각지대는 미미하다고 할 수 있음. 그러나 건강보험은 가구단위로 보험료를 부과하기 때문에 직장가입자의 피부양자로 등록하여 기여를 기피하거나 상대적으로 보험료 부담이 큰 지역가입자의 비중이 큼.
  - 사업체규모, 임금계층, 고용형태 등의 일자리 특성에 따라 사회보험 가입률은 현격한 차이
    - 고용보험 가입률을 중심으로 보면,
      - 5인 미만 사업장에서 종사하는 근로자의 25.3%만이 고용보험에 가입하고 있으며, 5~9인 사업장 근로자의 고용보험 가입률도 51.2%에 불과
      - 고용형태별로는 정규직의 고용보험 가입률이 67.6%인 반면, 비정규직은 40.4%
        - 정규직이라고 하더라도, 영세사업장에 종사하는 ‘취약근로자’인 임시직·일용직의 고용보험 가입률(각각 29.2%, 7.5%)은 비정규직의 평균 수준에 미치지 못

함. 이는 고용형태보다 사업체 규모가 고용보험 가입 여부에 더 큰 영향을 미친다는 점을 시사

- 임금계층별로 보면, 저임금계층의 고용보험 가입률은 32.5%에 불과
- 저임금계층에서 고용형태별 사회보험 가입률 격차는 크지 않음. 저임금계층에서 고용보험 가입률은 비정규직이 27.7%인 반면 정규직도 38.1%에 불과

〈표 4-25〉 임금근로자의 사회보험 가입률

(단위: %)

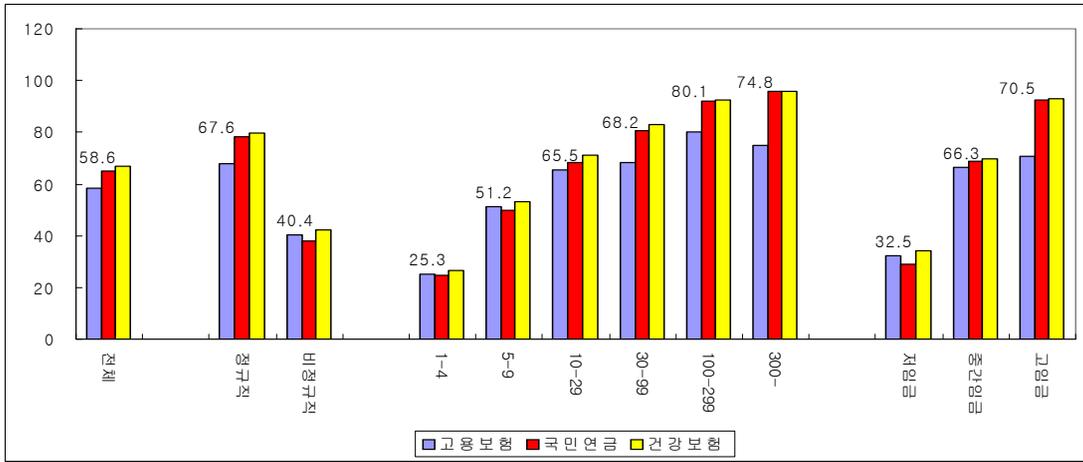
		국민연금(특수지역)			건강보험					고용보험		
		미가입	직장 가입자	지역 가입자	미가입	직장 가입자	지역 가입자	의료수급권자	직장가입피부양자	공무원 등1)	가입	미가입
임금근로자		28.3	65.0	6.7	2.7	67.0	17.3	1.1	11.9	7.5	58.6	33.9
사업체 규모	1-4	62.7	24.8	12.5	6.2	26.7	38.4	2.4	26.3	0.4	25.3	74.3
	5-9	40.4	49.9	9.8	3.8	52.9	26.1	1.3	15.9	0.7	51.2	48.1
	10-29	25.1	68.3	6.5	2.3	71.1	14.8	1.0	10.8	4.6	65.5	29.9
	30-99	14.4	80.7	4.9	1.1	83.1	8.7	0.6	6.4	14.0	68.2	17.8
	100-299	6.8	91.8	1.5	0.7	92.6	3.2	0.3	3.3	11.4	80.1	8.5
	300-	3.6	95.6	0.8	0.3	96.0	1.9	0.1	1.7	20.2	74.8	5.0
임금 계층2)	저임금	62.3	29.2	8.5	6.1	34.3	30.6	3.0	26.0	0.3	32.5	67.3
	중간임금	23.4	68.5	8.1	2.1	69.8	17.6	0.6	9.9	3.2	66.3	30.5
	고임금	4.6	92.6	2.8	0.3	93.2	4.5	0.1	2.0	21.2	70.5	8.3
고용 형태	정규직	17.2	78.4	4.4	1.7	79.5	11.5	0.5	6.7	10.6	67.6	21.7
	(정규 상용)	1.4	98.0	0.6	0.0	98.7	0.9	0.1	0.3	14.6	82.8	2.6
	(정규 임시)	57.5	28.4	14.2	5.9	30.4	38.4	1.5	23.8	0.1	29.2	70.7
	(정규 일용)	78.6	4.7	16.7	10.9	6.4	54.1	3.3	25.3	0.0	7.5	92.5
	비정규직	50.5	38.1	11.5	4.5	42.1	28.9	2.2	22.3	1.2	40.4	58.3
	한시적	35.3	58.6	6.1	3.8	64.6	15.7	1.7	14.3	2.1	60.6	37.3
	(기간제)	31.3	63.8	4.9	2.8	71.1	11.4	1.8	12.9	2.3	66.4	31.3
	(계약 반복)	9.4	86.0	4.6	2.8	86.5	7.1	0.5	3.2	3.4	82.1	14.4
	(단기 기대)	72.7	14.2	13.1	9.2	17.4	43.0	2.1	28.3	0.0	17.0	83.0
	시간제	81.6	9.3	9.1	6.7	10.6	35.9	4.2	42.7	0.5	10.6	88.9
	비전형	58.5	22.3	19.2	4.5	28.8	41.0	2.2	23.5	0.0	28.6	71.4
	(파견)	27.0	67.1	6.0	3.3	72.0	13.4	2.0	9.3	0.0	71.7	28.3
	(용역)	36.7	59.0	4.3	2.6	81.3	6.8	1.2	8.2	0.0	74.2	25.8
	(특수형태)	64.7	0.4	34.9	3.6	0.6	63.1	1.5	31.2	0.1	2.0	97.9
	(가정내)	85.7	7.7	6.6	3.3	6.9	33.3	2.3	54.1	0.0	8.9	91.1
(일일)	76.1	0.3	23.6	6.9	0.4	57.7	3.5	31.5	0.0	4.0	96.0	

주: 1) 공무원, 사립학교 교직원, 별정 우체국 직원

2) 임금계층은 시간임금이 중위값의 2/3(5,625원) 미만인 경우 '저임금', 3/2(12,657원) 이상을 '고임금', 그 중간을 '중간임금'으로 정의함.

자료: 통계청, 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」, 2010.8

[그림 4-4] 임금근로자의 사회보험 가입률



○ 사회보험의 사각지대가 발생하는 유형은 크게 네 가지

- 첫째, 법으로 적용에서 제외되는 경우: 특수형태근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간근로자, 1개월 미만 일용근로자(국민연금과 건강보험의 직장 가입자) 등
- 둘째, 법적인 적용대상임에도 불구하고 보험료 부담 또는 사업주의 의무 불이행으로 가입하지 않는 경우
- 셋째, 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우에 사각지대가 발생하는데, 자발적 이직시 실업급여 수급자격을 완전히 박탈하는 경우가 대표적
- 넷째, 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우

○ 사각지대에 놓이는 가장 큰 원인은 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않은 경우임. 이에 법률상 당연 적용 대상임에도 불구하고 사회보험에 가입하고 있지 않은 임금근로자 규모를 추정함.

- 산재보험은 사업주 배상 책임에 근거하여 보험 가입 여부에 관계없이 보상 급여가 지급되고 있으므로, 급여 측면에서 사각지대 문제는 존재하지 않음. 따라서 3대 사회보험의 사각지대 규모를 추정함.
  - 고용보험 적용대상일 경우 고용보험에 가입하지 않았더라도 실업급여를 받을 수 있지만, 피보험자격 확인 청구는 미미한 실정이며, 대부분의 임금근로자는 고용보험에 가입하지 못한 경우 실업급여를 받지 못하는 것으로 인식
- 적용 제외 범위가 가장 넓은 고용보험의 비적용 대상을 제외하는 방식으로 사회

보험(직장 가입 기준)에 미가입한 사각지대를 추정

- 고용보험의 비적용대상은 공무원, 교원, 별정우체국 직원과 함께 고용보험에 가입하지 않으면서 법적으로 적용제외 대상인 부문에 종사하는 근로자(5인 미만 농업·어업 종사자, 가사서비스업·국제 및 외국기관 종사자, 65세 이상인 자, 주당 평소근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자, 특수형태근로종사자)로 가정함.

○ 2010년 8월 임금근로자 17,048천명 가운데 적용제외 근로자는 2,764천명임.

- 고용보험 비적용 대상자를 제외한 임금근로자 가운데 3개 사회보험에 모두 가입한 근로자는 9,513천명(66.6%)이며, 4,770천명(33.4%)은 하나 이상의 사회보험에 가입되어 있지 않음.
- 특히 사회보험 사각지대에 있는 근로자의 84.0%인 4,006천명이 3대 사회보험 모두에 가입하지 않고 있음. 이는 사각지대 해소를 모색할 때 사회보험료 전체 부담을 고려하여야 한다는 점을 시사

〈표 4-26〉 임금근로자의 직장 단위 사회보험 가입수의 분포

(단위: 천명)

		모두 가입	사각지대						모두 미가입	소계	적용 제외 <sup>1)</sup>
			2개 가입			1개 가입					
			연금, 건강	연금, 고용	건강, 고용	연금	건강	고용			
임금근로자		9,513	211	57	246	20	61	169	4,006	4,770	2,764
사업체 규모	1-4	733	25	13	33	9	15	29	1,792	1,917	546
	5-9	1,380	33	7	62	7	14	40	1,140	1,303	223
	10-29	2,381	60	17	77	3	15	55	707	933	546
	30-99	2,276	42	12	57	0	15	32	262	419	789
	100-299	1,316	25	4	10	0	1	11	66	117	242
	300-	1,428	26	4	7	0	1	3	40	82	419
임금 계층	저임금	1,232	37	24	138	5	25	62	2,194	2,484	766
	중간임금	4,944	98	24	88	15	30	97	1,674	2,024	805
	고임금	3,338	77	9	21	0	6	11	138	262	1,194
고용 형태	정규직	7,511	157	23	89	13	36	63	2,091	2,472	1,380
	(정규 상용)	6,764	117	15	57	4	8	12	69	281	1,228
	(정규 임시)	733	40	8	30	9	27	44	1,782	1,940	116
	(정규 일용)	14	1	0	2	0	1	7	241	251	35
	비정규직	2,002	54	34	157	7	25	106	1,915	2,298	1,385
	한시적	1,773	52	29	135	3	19	52	704	995	513
	(기간제)	1,468	43	26	123	1	16	39	375	624	402
	(계약 반복)	243	7	1	2	0	0	5	19	34	28
	(단기 기대)	62	2	3	10	2	3	7	310	337	82
	시간제	132	6	7	10	3	7	24	811	867	622
	비전형	493	3	11	96	2	5	54	802	974	822
	(파견)	134	1	7	8	0	1	3	38	57	20
	(용역)	352	2	4	87	0	3	7	77	181	75
	(가정내)	1	0	0	0	0	0	11	0	11	578
(일일)	5	0	0	0	1	0	1	46	48	17	

주: 1) 고용보험 비적용 대상자

자료: 통계청, 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」, 2010.8

□ 사회보험 사각지대의 부정적 효과: 고용보험을 중심으로

- 고용보험에 가입하지 못한 비공식 고용은 실직 등 노동시장 위험에 노출
  - － 고용보험 적용 대상임에도 가입하지 못한 근로자의 1년간 직장 유지율은 41.0%에 불과하여, 고용보험에 가입한 근로자의 76.3%에 비해 큰 폭으로 낮음.
  - － 이들의 실직 경험률은 1년간 34.4%에 이르며, 실직 없는 직장 이동 경험률도 35.3%, 자영업 경험률도 7.6%을 기록하고 있음.
  - － 즉, 고용보험 혜택을 받지 못하는 근로자는 노동시장 위험을 동반한 이행을 경험할 가능성이 높다는 것을 시사함.

〈표 4-27〉 고용보험 가입 여부별 임금근로자의 1년간 노동시장 이행

(단위: 명, %)

	계		고용보험					
			미적용		미가입		가입	
전체	11,450	(100.0)	1,798	(100.0)	3,692	(100.0)	5,960	(100.0)
직장유지	7,233	(63.2)	1,171	(65.1)	1,515	(41.0)	4,547	(76.3)
실직	2,381	(20.8)	392	(21.8)	1,270	(34.4)	719	(12.1)
자발적	1,394	(12.2)	184	(10.2)	733	(19.9)	477	(8.0)
비자발적	1,021	(8.9)	195	(10.8)	609	(16.5)	217	(3.6)
직장 이동	2,380	(20.8)	343	(19.1)	1,304	(35.3)	733	(12.3)
자영업	525	(4.6)	99	(5.5)	280	(7.6)	146	(2.4)

자료: 「경제활동인구조사 패널자료」, 2005.8~2006.8

- 낮은 고용보험 가입률은 실업률 지표가 우리 노동시장 여건을 제대로 반영하지 못하는 원인
  - 임금근로자가 실직시 비경제활동상태로 이동하는 비중이 73.0%에 이르고 있음.
  - 그러나 고용보험에 가입한 근로자는 실직시 실업으로 응답하는 비중이 고용보험 적용을 받지 않거나 가입하지 않은 근로자에 비해 높게 나타남. 이직사유별로는 자발적인 이직에 비해 비자발적인 이직시 실업으로 이동하는 비중이 높음. 특히 고용보험에 가입한 임금근로자가 비자발적으로 이직할 경우 실업자로 응답하는 비중은 절반에 가까운 47.9%에 이르고 있음.

〈표 4-28〉 고용보험 가입 여부·이직사유별 실직시 경제활동상태

(단위: %)

		고용보험 미적용	고용보험 미가입	고용보험 가입	계
전체	실업	7.7	26.8	36.0	27.0
	비경활	92.3	73.2	64.0	73.0
자발적 이직	실업	7.6	20.6	31.8	22.4
	비경활	92.4	79.4	68.2	77.6
비자발적 이직	실업	10.4	36.9	47.9	33.7
	비경활	89.6	63.1	52.1	66.3

자료: 「경제활동인구조사 패널자료」, 2005.8~2006.8

- 취약계층일수록 실업급여를 받는 비중이 낮음.
  - 통계청은 2009년 4월 「경제활동인구조사」의 부가조사로 「실업급여 비수급 실직자 조사」를 실시. 실직한지 1년 미만인 전직 임금근로자를 대상으로 실업급여 수급 여부 및 비수급 사유 등을 묻고 있음.

- 1년 미만 전직 임금근로자(조사 불응 또는 실업급여 수급자격 심사 중인 자 제외) 가운데 실업급여를 받는 비중은 11.3%로 나타남.
- 전 직장에서 상용직이었던 실직자는 37.0%가 실업급여를 수급하는 반면 임시직과 일용직 가운데 실업급여를 수급하는 비중은 7.2%, 2.3%에 불과
- 실업급여를 받지 못하는 사유는 종사상 지위별로 차이가 있는데, 상용직은 이직사유를 충족하지 못하기 때문이라는 비중이 가장 높은 반면, 임시·일용직은 실업급여를 못 받는 가장 큰 이유를 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문으로 응답
- 실업급여를 받지 못하는 실직자에게는 고용지원서비스와 고용정책이 제대로 전달되지 않을 가능성이 크기 때문에 이들은 이종의 사각지대에 노출되어 있을 가능성이 높음.

(표 4-29) 종사상 지위별 실업급여 수급 여부와 비수급 사유

(단위: %)

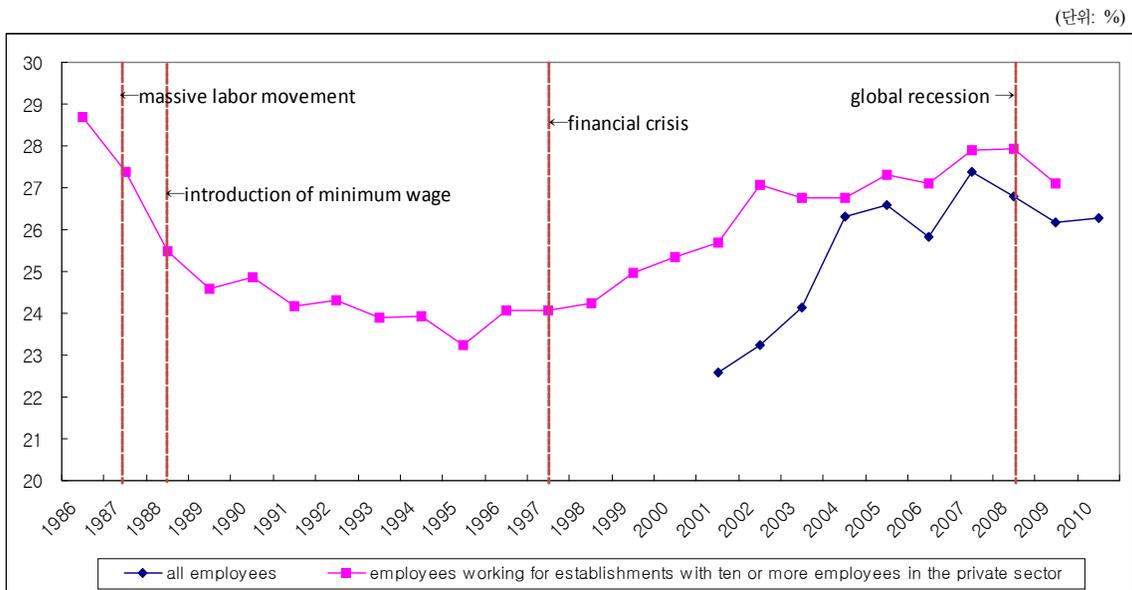
	비수급					수급
	고용보험 미가입	피보험단위 기간 미충족	이직사유 미충족	기타 비수급	수급 종료	
전체	45.0	11.1	22.9	6.8	2.9	11.3
상용직	9.0	5.7	34.2	7.6	6.6	37.0
임시직	46.9	11.6	25.1	6.5	2.7	7.2
일용직	61.6	13.5	14.9	6.6	1.1	2.3

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 실업급여 비수급 실직자 부가조사』, 2009. 4.

#### □ 저임금 고용의 규모와 실태

- 임금분포에서 중위임금의 2/3 미만을 받는 저임금 고용은 2010년 현재 전체 임금노동자 가운데 26.3%
  - 민간 부문의 10인 이상 사업체에 종사하는 저임금 근로자 비중의 추이는 외환위기 이후 급증
  - 2008년 글로벌 금융위기 직후 저임금 고용 비중이 다소 하락한 것은 고용 감소가 저임금 근로자에게 집중되었기 때문에 근로자 구성이 변한 탓

[그림 4-5] 저임금 고용의 추이



자료: 통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사, 각년도 8월; 고용노동부, 임금구조기본조사, 각년도

- 전일제 근로자를 대상으로 한 OECD의 국제비교 통계에 따르면, 우리나라 저임금 고용 비중은 2007년 25.6%로서, 자료 입수가 가능한 OECD 국가들의 평균 수준인 16.8%를 상회하며, 가장 높은 수준
  - 10년 전과 비교하여 OECD 평균 수준이 1.5%p 증가한 데 비해 한국은 2.7%p 증가

〈표 4-30〉 저임금 고용의 국제비교

(단위: %)

	1997	2007
Australia	12.4	16.0
Austria	..	16.2
Belgium	..	6.3
Canada	21.9	22.0
Czech Republic	14.6	16.8
Denmark	7.7	12.0
Finland	4.6	7.9
Germany	12.1	17.5
Hungary	21.9	23.1
Ireland	20.4	21.7
Japan	15.2	15.4
Korea	22.9	25.6
Netherlands	14.6	..
New Zealand	15.4	12.9
Poland	18.6	23.5
Spain	15.2	16.2
Sweden	5.7	6.4
United Kingdom	20.5	20.5
United States	24.9	24.5
Total OECDb)	15.3	16.8

자료: OECD earnings database, full-time employees only (OECD, Employment Outlook, 2009, p. 274)

- 저임금근로자는 사회보험과 기업복지에서도 사각지대에 놓인 비중이 높음
  - 고임금근로자의 90% 이상이 직장에서 국민연금과 건강보험에 가입하고 70%가 고용보험에 가입하고 있는 것과 달리, 저임금근로자의 사회보험 가입률은 30% 내외
  - 퇴직금, 상여금, 유급 휴일휴가 등의 기업복지 수혜율 또한 저임금근로자는 20% 내외에 불과하며, 저임금 근로자의 1년간의 직업훈련 참여율은 14.9%

〈표 4-31〉 임금계층별 사회보험 가입 및 기업복지 수혜 (2010)

(단위: %)

			low pay	medium pay	high pay	Total
사회보험	국민연금	직장 가입	29.2	68.5	92.6	65.0
		지역 가입	8.5	8.1	2.8	6.7
		미가입	62.3	23.4	4.6	28.3
	건강보험	직장 가입	34.3	69.8	93.2	67.0
		지역 가입	30.6	17.6	4.5	17.3
		의료수급권자	3.0	0.6	0.1	1.1
		직장가입 피부양자	26.0	9.9	2.0	11.9
		미가입	6.1	2.1	0.3	2.7
	고용보험	가입	32.5	66.3	70.5	58.6
		미가입	67.3	30.5	8.3	33.9
기업복지	퇴직금		27.3	65.2	93.1	63.1
	상여금		30.6	66.9	93.0	64.7
	시간외 수당		14.5	42.8	75.1	44.4
	유급 휴일휴가		23.6	59.4	90.4	58.7
	1년간 직업훈련 이수 여부		14.9	26.7	53.6	31.2

주: Low-pay is defined as less than 2/3 of the median value for hourly pay, and high-pay as 3/2 or more of the median value. Mid-pay is the range in between the two.

자료: 통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사, 2010.8

□ 고용보험 관리·운영체계

○ 상시근로자 1인 이상 근로자를 고용하고 있는 사업장이 보험관계 성립신고를 하지 않거나 근로자의 일부에 대하여 피보험자격 취득신고를 하지 않은 경우, 이를 적발하고 과태료 부과를 철저히 하는 것이 보험가입 기피를 줄이는 일차적인 방안이라고 할 수 있음.

– 근로복지공단은 고용보험 성립신고를 기피하는 사업주를 적발하여 인정성립조치를 실시하며, 체납보험료와 가산금·연체금·과태료를 부과하고 있음.

– 그러나 사각지대에 있는 근로자의 고용 및 임금 정보를 국가가 파악하지 못한 상태에서 징수당국의 조사인력을 대폭 늘린다고 하더라도 가입누락 사업장 및 근로자를 발굴하는데 획기적인 진전을 기대하기 어려움

○ 적용누락 사업장 및 근로자를 발굴할 수 있는 가장 주요한 방법은 국세청, 사회보험공단간 정보의 공유임.

– 근로복지공단의 경우, 국세청으로부터 신규사업자등록 사업장(격주로 입수), 원천징수이행상황신고 자료(2개월 주기로 입수), 근로소득지급조서 자료(매년 1회 입수)를 제공받아, 자진신고를 유도하는 안내문을 발송하고, 사업장에 적용대상 근로자가 있는지를 조사하고 있음.

- 또한 4대보험 연계센터를 통해 타공단(건강보험, 국민연금) 신규성립신고 자료를 매월 입수하여 비교함으로써, 다른 사회보험에는 적용되었으나 고용보험 피보험자격 신고가 누락된 근로자 및 사업장을 ‘고용보험 피보험자격 중점관리 사업장’으로 매월 선정하여 중점 지도함으로써 사업주의 자진 신고를 유도하고 있음.
- 적용대상임에도 가입하지 않는 자의 상당수는 고용이 불안정하고 잦은 직장이동을 하는 저임금·저소득계층임. 이들에 대한 고용 및 임금 기록은 국세청의 근로장려금 수령자 정보와 일용근로소득지급명세서 정보를 통해 상당히 파악할 수 있지만, 아직 사회보험 공단에 제공되고 있지 않음.
  - 근로장려세제는 2008년에 시행되어 2010년에는 566천 가구, 4,369억원의 근로장려금이 지급되었음. 18세 미만 자녀가 1인 이상이면서 부부의 연간 총소득 합계액이 1,700만원 미만인 근로자가구를 대상으로 하는 근로장려금 수급가구 가운데 일용직에 종사하는 비중이 절반에 이룸.
  - 근로장려세제의 시행을 위해 2006년부터 일용근로소득지급명세서 제출 제도가 2006년부터 도입되었음. 일용근로자에 대해 사업주가 연간 4회, 매분기말에 제출하여야 함. 지급명세서가 제출된 일용근로자수는 2008년 738만명에 이르고 있으며, 이 가운데 사업소득 등 타 소득이 없는 순수 일용근로자수는 527만명에 이르고 있음.
- 사회보험 가입 촉진을 위해 근로장려금 수령자 정보와 일용근로소득지급명세서 정보가 사회보험 관리공단에 제공될 필요가 있음.
- 2011년부터 사회보험 징수업무가 통합되었음.
  - 사회보험 징수업무의 통합은 징수업무 중복에 따른 보험가입자의 납부 불편을 해소하고 기관별 보험료 징수에 따른 징수의 비효율을 개선하는데 기여할 것으로 보이지만, 당초 적용·징수통합에서 목적하였던 사회보험 사각지대 해소나 소득 파악능력 제고는 그다지 개선될 것으로 보이지 않음.
  - 개인별 가입·체납 현황을 파악할 수 있는 통합전산망 구축을 검토할 필요가 있음.
- 사회보험간 비보험자 관리 적용기준의 차이를 줄여나갈 필요가 있음.
  - 단시간 근로자의 기준은 2011년부터 통일되지만, 국민연금과 건강보험의 직장가입자에서 1개월 미만 일용근로자를 적용제외한다는 규정은 보험가입 기피의 원인이 되고 있음.
  - 효율적인 고용보험 피보험자 관리를 위해 보험료 납부와 피보험자 관리를 연계시

킬 필요가 있음.

- 고용보험은 보험료 납부와 피보험자 관리가 연계 없이 이루어지고 있음. 고용보험 적용 업무는 근로복지공단이 담당하고, 고용보험 피보험자 관리, 고용안정·직업능력개발사업, 실업급여 지급은 고용지원센터가 담당하는 업무분담체계에 기인함. 즉, 사업주는 고용보험 성립과 보험료 신고를 근로복지공단에 신고하며, 피보험자 자격신고는 고용지원센터에 하고 있음.
- 이러한 적용·징수와 피보험자 관리 업무의 이원화는 일부 근로자의 누락, 보험료의 축소신고, 실업급여의 과다 청구 등의 문제를 낳는 원인이 되고 있음. 즉, 사업장의 임금총액 정보가 얼마나 정확한지 파악하기 어려우며, 실업급여 청구시에 실제 임금액을 확인하는데 따른 행정부담이 크며, 노사가 담합하여 임금액을 부풀려 실업급여를 과다청구 하더라도 적발하기 어려움.
- 따라서 사업장 전체의 임금총액을 기준으로 보험료를 징수하는 사업장별 관리체계로부터 개인별 보수를 기준으로 보험료를 징수하며 피보험자를 관리하는, 이른바 개인별 피보험자 관리체제로 전환할 필요가 있음.
- 또한 고용보험 적용·피보험자 자격관리 업무를 일원화하는 것이 바람직함.
  - 이승렬 외(2006)는 근로복지공단으로의 일원화가 바람직하다고 지적하고 있음. 즉, 고용보험 적용 성립과 변경, 고용보험 피보험자격 취득과 변경, 상실 등의 업무는 사업주가 근로복지공단에 신고하며, 이를 통해 획득된 고용보험 피보험자에 대한 정보는 한국고용정보원의 고용보험전산망을 통하여 고용지원센터에 전달함. 이에 따라 고용지원센터는 고용지원서비스, 실업급여 및 고용보험사업에 전념할 수 있는 장점을 가지고 있음.
  - 다만, 실업급여, 고용안정 및 직업능력개발사업 지원금 신청과정에서 피보험자 자격 확인은 고용지원센터에서 수행하는 것이 불가피한데, 이는 고용지원센터와 근로복지공단간 협력을 통해 해결해야 할 것임.

## 6-2-다. 고용보험료 지원방안

□ 고용보험료 지원제도 설계시 쟁점

○ 지원 대상자 1: 개인 vs 가구

- 가구소득이 일정 수준 미만인 근로빈곤층을 대상으로 하는 가구 단위의 지원정책

이 적절한 대상자를 선정하는데 유효하지만, 사회보험 징수공단에서 자산조사를 실시하는 것은 현실적으로 불가능

- 개인 단위의 사회보험료 지원은 사회보험의 사각지대 해소뿐만 아니라 사업주의 노동비용 인하, 임금근로의 유인제고 등의 긍정적 효과를 가지기 때문에, 선진국에서도 개인을 기준으로 함.

〈표 4-32〉 복지 수급자에 대한 사회보험료 지원방안 검토

- 근로장려금 수급자에 대한 지원
  - 수급자를 대상으로 하므로 추가적인 행정관리 비용이 소요되지 않으며, 본인 부담의 사회보험료 지원을 통해 근로유인을 높이는 효과를 가지게 됨.
  - 그러나 시행 초기에 사각지대 해소 효과를 기대하기 어려우며, 사업주의 사회보험료 부담이 추가적으로 발생하고, 최대 소득구간의 확대와 동반하지 않으면, 점감 구간에서의 노동공급 감소 효과가 커지게 됨.
- 기초생활보장 수급자에 대한 지원
  - 취업 수급자에 대한 지원이 확대되지만, 소득 파악률을 제고하는 효과를 가짐. 또한 자활 참여뿐만 아니라 일반 노동시장 참여를 촉진하는 효과를 가지게 됨.

○ 지원 대상자 2: 영세자영업자 포함 여부

- 영세자영업자와의 형평성 문제가 제기될 수 있지만, 소득 파악이 어렵기 때문에 영세자영업자에 대한 지원은 소득 파악 인프라 확충 후 단계적으로 실시하는 것이 불가피
  - 2014년 근로장려세제가 자영업 가구로 확대되면, 저소득 자영업 가구의 소득 파악이 가능할 것임.
- 영세자영업자의 임금근로 전환을 유인하기 위해서도 임금근로자를 우선적으로 지원

○ 지원 대상자 3: 저임금 근로자 vs 비정규 근로자

- 저임금 근로자의 경우 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률이 비슷하기 때문에 저임금 근로자를 지원 대상으로 함.

○ 지원 대상자 4: 재직 근로자 vs 신규 채용 근로자

- 신규 채용시에만 사회보험료를 지원할 경우 기업이 기존의 근로자를 방출하는 문제가 발생(Phelps, 2007)할 수 있으므로, 저임금근로자 모두를 대상으로 함.

## ○ 지원 대상자 5: 근로시간

- 근로시간에 관계없이 사회보험료를 감면하는 독일의 Mini-Job은 신규 노동공급 유인효과가 매우 작은 반면 기존 근로자들의 근로시간을 감소시킴으로써 총 근로 시간에는 오히려 부정적인 효과를 미친 것으로 평가됨.
- 벨기에의 고용보너스는 시간당 임금을 기준으로 하여 이러한 문제가 발생하지 않음.
- 그러나 시간당 임금을 판정하는 기준으로 하는 경우 보험 운영기구가 실제 근로 시간을 파악해야 하는 어려움이 발생
- 단시간 근로자에게 혜택이 편중되지 않도록 하는 방안이 보완될 필요

## ○ 지원대상 보험료: 고용·산재보험료 vs 사회보험료 전체

- 2009년 특별조치법을 통해 고용보험·산재보험에 가입하지 않은 9인 이하 사업장을 대상으로 자진신고하면 연체된 고용·산재보험료를 면제하는 조치를 한시적으로 시행(2009년 5~7월)하였으나, 그 실효성은 낮았음.
- 그 주된 이유는 크게 두 가지에 기인함. 첫째, 향후의 고용·산재보험 보험료 부담 둘째, 고용·산재보험료가 면제되더라도 사회보험 가입기록이 연계되어 국민연금과 건강보험료에 대한 부담 발생 가능성에 대한 우려

## ○ 지원대상 보험료 부담 주체: 사업주 vs 근로자 vs 사업주·근로자

- 사회보험료 감면은 상당수의 OECD 회원국이 실시하고 있는데, 사회보험료 설계 자체가 저임금 근로자에 대한 사회보험료 감면을 포함하고 있는 묵시적인 유형과 감면정책을 명시적으로 도입하고 있는 유형으로 구분할 수 있음.
- 노동수요를 촉진하기 위해 사용자를 대상으로 하는 경우, 저임금 근로자의 근로 유인 및 소득 보조를 위해 근로자를 대상으로 하는 경우, 모두를 대상으로 하는 경우 등 다양하게 존재함.

〈표 4-33〉 사회보험료 감면 정책의 유형

	근로자 감면	사용자 감면
명시적 정책	벨기에, 스페인, 독일	벨기에, 프랑스, 스페인, (네덜란드)
묵시적 정책	네덜란드, 오스트리아, 캐나다, 영국, 아일랜드, 노르웨이, (오스트레일리아)	네덜란드, 캐나다, 아일랜드

- 사용자의 사회보험료 지원은 비임금 노동비용의 인하로 노동수요를 촉진하는 효

과를 가지지만, 지원이 없더라도 유지하거나 창출했을 일자리에 대해 지원하는 사중손실(deadweight loss), 비지원 근로자를 지원 근로자로 대체(substitution effect), 지원 혜택을 받지 못하는 기업이 경쟁력 저하에 따라 고용이 감소하거나 퇴출(displacement effect) 등의 문제가 발생할 수 있음.

- 사용자 부담의 사회보험료 일부를 지원하더라도 사각지대 해소를 기대하기 어렵다고 판단하여, 사용자와 근로자 부담의 사회보험료 일부를 지원대상으로 함.

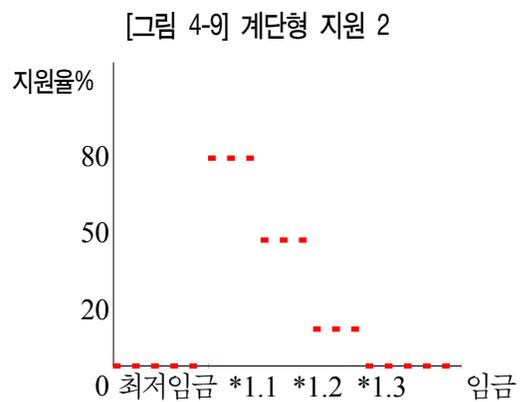
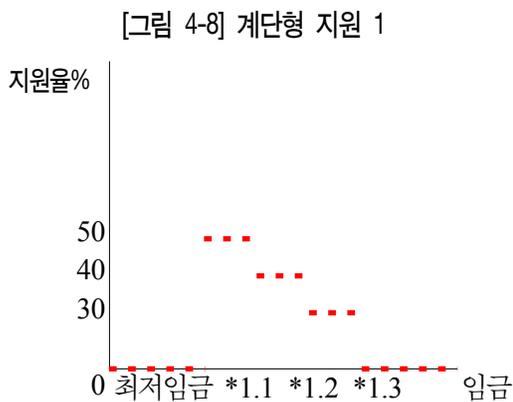
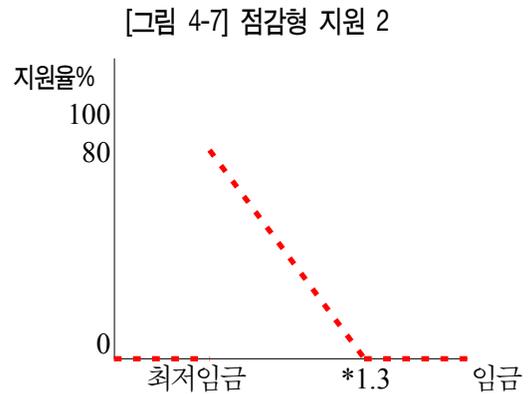
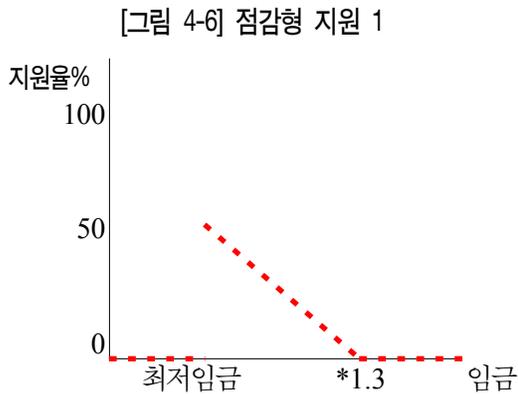
#### □ 시나리오별 사회보험료 지원 방안

##### ○ 지원 대상

- 임금수준은 최저임금 이상이면서 최저임금의 1.3배 미만의 임금을 받는 근로자로 함.
- 다만 행정적으로 근로시간을 파악하기 어려우므로 시간당 임금 대신, 2010년 8월 209시간 기준 최저임금액 86만원~최저임금의 1.3배인 112만원 이하를 대상으로 함.
  - 법정 최저임금을 준수하지 않는 경우는 지원대상에서 배제함. 다만, 사회보험료 지원이 시행될 경우 최저임금 준수율이 높아질 것으로 기대함.
  - 참고로, 최저임금 미만을 받는 근로자의 비중은 민간부문 임금근로자의 8.4% (고용노동부, 고용형태별 근로실태조사, 2009), 전체 임금근로자의 12.8%(통계청, 경제활동인구 고용형태별 부가조사, 2009.8)에 이르고 있음.
- 사업체 규모 × 평소 근로시간에 따라 적용 대상은 달라짐.
- 일차적으로 사회보험 가입률이 현저히 낮은 10인 미만 사업장에 종사하는 전일제 근로자를 대상으로 함.
- 단계적으로 지원 대상을 확대할 필요

##### ○ 사업주와 근로자 부담의 사회보험료 일부를 지원

- 지원대상자 중 사회보험에 신규 가입하는 규모는 사회보험료 지원율에 의해 결정될 것임.
- 자기 부담과 재정 지원을 병행하는 방식을 채택하여 보험료의 일부를 지원
- 점감형과 계단형의 지원방식을 가정함.



□ 시나리오별 지원 대상 규모와 소요 재정액

- 2010년 8월 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」(통계청)를 이용하여 추정
- 10인 미만 사업장에 종사하면서, 임금이 최저임금~최저임금의 1.3배이고, 주당 36시간 이상 일한 근로자를 대상으로 근로자와 사용자가 부담하는 사회보험료 일부를 지원하는 경우
  - 지원 대상은 최대 854.6천명임.
- 지원율이 높으면 재정적인 부담이 증가하며, 반대로 낮으면 실질적인 수혜율(take-up rate)이 낮아지는 문제가 발생
  - 사회보험 가입 유인 제공과 재정 부담의 균형을 고려하여 점감형 2의 채택을 고려

〈표 4-34〉 최저임금 대비 임금수준별 1인당 월평균 임금 및 지원액

(단위: 만원)

최저임금 대비	대상 규모	평균 임금	1인당 평균 지원액			
			점감형 1	계단형 1	점감형 2	계단형 2
1.0-1.1	312.2	80.1	6.7	8.0	10.7	12.7
1.1~1.2	398.4	99.7	4.1	7.0	6.6	8.8
1.2~1.3	144.0	109.5	0.8	5.8	1.3	5.8

- 점감형 2에서 모든 대상이 지원을 신청할 경우 소요 재정액은 연간 7,492억원, 계단형 지원의 경우 연간 7,492억원임.
- － 제도 도입에 따라 경제주체의 노동시장 행태가 변화하여 대상 규모와 소요 재원은 변화할 수 있음.
  - 최저임금 이상인 근로자에게 한정하여 사회보험료 지원 혜택을 부여함에 따라 법정 최저임금 준수율(compliance rate)이 높아져서 소요 재원이 증가할 가능성이 높음.
  - 탈세 등을 이유로 한 사회보험 가입 기피 유인과 사회보험 일부 지원 방식을 고려하면, 실질적인 수혜율(take-up rate)이 100%에 이를 수는 없을 것임.
- 소요 재정은 직접 일자리 창출 대책의 준비를 통해 마련하는 방안 검토
  - － ‘10년 일자리 대책예산 9조 2,736억원(직접 일자리 창출 예산 3조 894억원)

〈표 4-35〉 주요 시나리오별 지원 대상 규모 및 소요 재정액

(단위: 천명, 백만원)

지원율	대상 규모	연간 지원액
점감형 1	854.6	467,968
계단형 1	854.6	715,208
점감형 2	854.6	749,221
계단형 2	854.6	880,038

- 사회보험료 지원 대상자의 특성
  - － 지원대상자 855천명 중 사회보험 모두 미가입자는 516천명, 일부 미가입자는 43천명임.
  - － 중장년 여성과 청년, 고졸 이하가 주된 지원대상자임.
  - － 고용형태로는 비정규직 289천명, 비정규직보다 근로조건이 열악한 정규 임시·일용직이 444천명임.

- 산업별로는 도소매업, 음식숙박업, 제조업, 보건 및 사회복지업, 건설업 순임.
- 직업별로는 단순노무직, 경리, 매장 판매직, 조리 및 음식서비스직, 보건 및 사회복지직업 등이 많음.

〈표 4-36〉 사회보험료 지원 대상자의 특성

(단위: 천명, %)

		사회보험			계	(구성비)
		전부 가입	일부 미가입	전부 미가입		
전체		296	43	516	855	(100.0)
성	남	63	15	205	283	(33.2)
	여	233	28	311	571	(66.8)
연령계층	15-29	95	4	121	220	(25.7)
	30-39	68	4	108	180	(21.1)
	40-49	66	7	141	215	(25.1)
	50-59	53	3	119	175	(20.5)
	60-	14	24	27	65	(7.6)
학력	초졸이하	25	15	61	101	(11.8)
	중졸	25	9	77	110	(12.8)
	고졸	129	11	281	421	(49.3)
	전문대졸	70	3	45	118	(13.8)
	대졸	45	4	46	96	(11.2)
	대학원 이상	3	1	6	9	(1.1)
가구주와 관계	가구주	79	27	218	323	(37.8)
	배우자	116	12	150	277	(32.5)
	가구원	102	4	148	254	(29.7)
사업체 규모	1-4	125	21	314	460	(53.8)
	5-9	171	22	202	395	(46.2)
고용형태	정규직	197	13	355	565	(66.1)
	(정규 상용직)	107	4	9	120	(14.1)
	(정규 임시직)	89	9	296	394	(46.2)
	(정규 일용직)	0	0	50	50	(5.9)
	비정규직	99	29	161	289	(33.9)
	한시적	86	23	75	183	(21.4)
	(기간제)	71	19	28	119	(13.9)
	(계약 반복)	6	0	5	11	(1.3)
	(단기 기대)	8	3	42	53	(6.3)
	비전형	42	18	96	155	(18.1)
	(파견)	6	1	5	13	(1.5)
	(용역)	35	15	17	67	(7.8)
	(특수형태근로)	0	1	0	1	(0.1)
	(가정내)	0	0	1	1	(0.1)
(일일)	0	1	76	77	(9.0)	
산업	농림어업	1	0	5	6	(0.7)
	광업	0	0	1	1	(0.1)
	제조업	32	2	61	95	(11.1)
	환경업	0	0	1	1	(0.1)

		사회보험			계	(구성비)
		전부 가입	일부 미가입	전부 미가입		
	건설업	14	2	73	88	(10.3)
	도소매업	44	5	110	159	(18.6)
	운수업	2	0	15	18	(2.1)
	음식숙박업	6	0	117	123	(14.4)
	출판영상통신	5	0	3	9	(1.0)
	금융보험업	4	1	1	6	(0.7)
	부동산및임대업	11	1	8	20	(2.4)
	전문과학기술업	19	1	9	29	(3.4)
	사업지원서비스업	39	17	25	80	(9.4)
	공공행정	12	6	3	20	(2.4)
	교육서비스업	13	2	23	38	(4.4)
	보건및사회복지	75	2	12	89	(10.5)
	예술및스포츠	3	1	13	17	(2.0)
	기타 개인서비스업	16	3	39	58	(6.7)
직업	관리자	1	0	0	1	(0.2)
	전문가	79	4	43	125	(14.7)
	사무	78	4	45	127	(14.9)
	서비스	17	2	105	124	(14.5)
	판매	22	4	87	113	(13.3)
	농림어업숙련	0	0	2	2	(0.3)
	기능	14	2	75	91	(10.7)
	기계조작 조립	12	0	27	40	(4.6)
	단순노무	72	26	131	230	(26.9)

## 6-2-라. 기대 효과

- 사회보험료 지원의 일차적인 효과는 사회보험 사각지대 해소
  - 근로자의 사회보험 가입 유인을 제공함으로써 의도적인 기여 기회를 억제
  - 비공식고용을 줄이는 조치는 승수효과를 가져, 재정을 개선하고 관리능력을 개선하여 비공식고용을 추가로 줄일 수 있음(OECD, 2004).
  - 미래 위험을 사전에 대응하며, 사회적 위험에 대한 사회적 보호를 받을 수 있는 ‘중간 일자리’의 창출 효과
  - 적극적 노동시장정책에 대한 접근 기회를 확대하며, 상호의무(mutual obligation)에 기반한 활성화 정책이 강화될 수 있는 계기
- 사회보험료 지원은 비임금 노동비용(non-wage labor cost) 인하를 통해 노동수요 촉진
  - 취업가능성이 낮은 취약집단으로 표적화되지 않은 법인세 경감 형태에 비해 일반적으로 취약계층의 사회보험료 경감이 기업의 노동수요 진작 효과가 큼(OECD, 2009).
    - 사회보험료 지원의 일자리 창출 효과는 단위노동비용 감소에 따른 노동수요의 반

응성에 달려있음. OECD(2009)는 노동수요의 단기 단위노동비용 탄력성이 상승하고 있으며, 특히 경기 위축시기에 노동비용 인하의 노동수요 진작 효과가 크고 저임금 근로자로 표적화한 사회보험료 지원은 구조적 실업을 저하시킴으로써 긍정적인 사회적 외부효과를 가진다고 지적

- 법인세를 납부하지 않거나 납부하더라도 최저한세율을 적용받는 중소기업을 제외하면, 고용증대 세액공제로 혜택을 받을 수 있는 기업은 절반 정도에 불과함 (안중범·이영·우석진, 2010)하며, 고용창출투자세액공제 또한 고용에 대한 유인보다는 고용을 증가하는 기업에 대한 사후적인 보조금으로 기능할 가능성이 높음(전승훈, 2010).

- 사회보험료 지원 대상은 사용자가 고용할 가치가 있다고 인정되는 저임금 근로자들에 대해 한정되고 사회보험료 부담에 비해 노동비용이 많기 때문에, 기업이 생산성 낮은 근로자의 고용을 유지(productivity trap)하지는 않을 것임.
- 사회보험료 지원은 근로조건부 급여(employment-contingent benefit)의 성격을 지닌 근로유인보상정책으로서 취업 유인을 제고
  - 사회보험료 지원에 따른 임금 근로의 금전적인 유인이 증가하여 경제활동 참여 및 영세자영업자의 임금근로 전환이 증가할 것임.
    - 신동균(2011)은 사회보험료 지원시 자영업자의 임금근로 전환 효과가 상당히 큰 것으로 추정
  - 고용률 증가에 따른 세수 기반 확대, 공적 부조의 재정 부담이 경감할 것임.
- 저임금근로자에 대한 사회보험료를 지원하더라도 저임금 일자리는 줄어들지 않겠지만 공식 고용의 형태를 띠게 될 가능성이 높으며, 고용지원서비스 및 사회서비스의 보완적인 지원이 결합될 경우 빈곤 위험에 놓이지는 않을 것임.
- 사회보험료 지원이 적절한 대상에게 실시되기 위해서는 근로소득을 정확하게 파악할 수 있는 관리능력이 뒷받침되어야 함.
  - 서면 근로계약을 의무화하고, 피보험자격의 근로자 신고제도를 활성화할 필요가 있음.
  - 그리고 사회보험료 지원조치 시행 이전에 가입신고를 기피한 사업주에게는 체납 보험료 및 과태료를 한시적으로 경감하는 특별조치를 병행할 필요.

## 7. 기본생활권보장 위험예방의 긴급지원제도 개편방안

### 7-1. 긴급지원제도 개선의 필요성

□ 기존 사회안전망과는 성격을 달리하는, 일시적이고 임시적인 개입을 통한 예방적 빈곤대책으로 긴급지원제도의 적극적 역할을 강화할 필요가 있음.

○ 1, 2차 사회안전망의 넓은 사각지대에 대하여 매우 엄격한 정책대상자 선별정책을 강구한 결과, 제도의 존립이유 및 정체성에 대한 의문 지속 제기

– 긴급복지지원법 제정(2005.12월)이후 2006년부터 생계, 의료, 주거, 시설이용 지원 중심으로 긴급지원제도 시행하여 예산과 지원건수가 지속적으로 증가해왔지만, 편차가 과도하게 크다는 점에서 제도의 지원대상자와 지원 목표가 안정적으로 정착되지 못하고 있는 실정임.

• 다양한 지원항목 중 의료급여에 과도하게 지원건수와 지원액이 편중되고 있는 반면, 거리의 신규노숙인이 매년 약 2,000명 내외의 규모로 출현하는 것으로 추정되는 점을 고려하면, 긴급지원의 주거지원 실적은 지원건수나 지원액수 측면에서 매우 저조함.

– 생계형 범죄, 일가족 자살사건, 공원 공동화장실에서 생활하는 형제 사례 등 긴급지원제도에 의해 위기상황을 해소하였다면 발생하지 않을 수도 있었을 사례들이 지속적으로 발생되고 있음.

□ 현재 긴급지원제도의 문제점은

○ 제도 도입 취지를 살리지 못하는 수동적 대응형태

– 장롱 속에서 아이가 굶어죽을 때까지 행정기관이 그 사실을 몰랐던 대구 불로동 사건이 주는 충격에 대한 사회적 대응으로 긴급복지지원법 제정되었으나, 당초 문제제기되었던 위기상황에의 선제적 발굴 대응이 제도화 되었다기보다는 신고되어진(알려오는) 긴급사안에 대한 수동적 대응에 치중하는 왜곡현상 발생

– 적극적으로 위기상황에 처할 가능성이 있는 자들에 대한 탐색 보다는 기초생활수급자 및 관리되고 있는 차상위계층에 대한 정보에 의존하는 행정 행태

○ 의지할만한 최후의 사회안전망 역할을 하기보다는 기초생활보장제도로의 유입을 한시적으로 유예하는 역할에 그침.

– 위기사유를 제한적으로 해석하고 예산 범위 안에서 해결하려는 자세

- 지원의 종류가 기초생활보장제도와 유사하여 결국 제2차 사회안전망의 보완적 역할수행에 그쳐 제3차 사회안전망으로서의 정체성 확보 애로
  - 엄격하고 확실적인 소득재산 기준으로 인해 기초생활보장제도와 동일하게 All or Nothing의 이분법적 구도 유지
- 긴급지원 자원배분의 불균형성 및 왜곡
- 긴급복지지원 예산의 대다수가 의료지원으로 쓰이고 있는 편향성 노정
  - 대부분 국민기초생활수급자의 의료비 지출로 활용
    - 지원신청 자격에 대해 구체적으로 고민할 필요가 없고 적정성 심사시 애로가 없을 가능성이 높은 수급자 지원으로 흐르는 경향
    - 신청에 따른 지원여부가 담당공무원의 판단에 의존하는 것이 아니라 요건에 맞으면 당연히 지원받아야 한다는 운용 구조로 인해 과잉지급되는 경향
    - 공무원이 의료비 구조 및 질병 등에 관한 전문성이 없어 병원을 상대로 청구의 적정성을 살펴볼 수 있는 구조적 토대 미약

## 7-2. 긴급지원제도 개선의 원칙

### □ 개선의 원칙

- 위기사유를 확대하여 긴급지원이 포괄하는 대상의 범위를 넓히고 빈곤예방효과를 증대시킴.
- 지원의 소득 및 재산기준을 완화하여 기초생활보장대상자로 집중되어 있는 빈곤대책을 차상위계층으로 확대하는 데 긴급복지지원제도가 적극적인 역할을 담당함.
- 긴급지원의 급여수준 및 급여기간을 확대하여 위기에서 탈출할 수 있는 실효성을 증대시킴.
- 현재 긴급지원이 의료지원 위주로 실행되어 긴급지원재원이 편중되는 현상을 바로잡고 자원배분을 합리화하기 위해 적절한 통제기제를 작동시킴.

### □ 개선의 방향

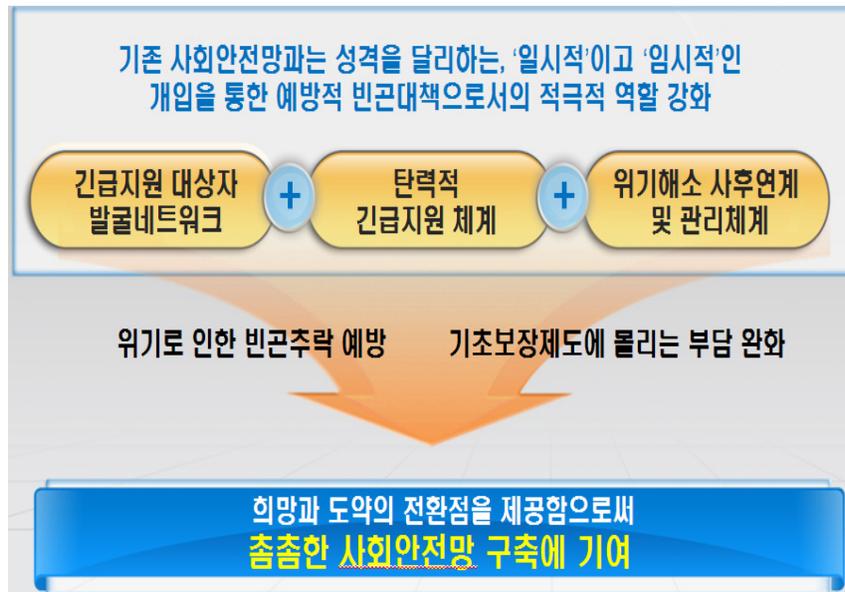
- 제 1, 2 사회안전망의 확충을 전제로 하되, 그 전까지라도 위기상황 발생에 따른 생활곤란에 기존 사회안전망이 충분히 대응하지 못할 때 일시적으로 정부가 지원함으로써 생활 및 재기에의 의지를 북돋울 수 있는 제도적 장치 마련
  - 위기로 인한 빈곤추락을 예방함으로써, 기초생활보장제도에 걸리는 하중을 완화하

고, 사회보험제도의 사각지대가 파생하는 문제점을 줄이는데 긴급지원제도가 적극적인 역할 수행

- 긴급지원 대상자의 적극적이고 선제적인 발굴, 사정에 맞게 융통적으로 지원할 수 있는 지원체계 및 위기상황에서 확실하게 탈출할 수 있는 사후 연계 및 관리체계 도입

- 유연하게 작동할 수 있는 연성적 제도의 3차안전망으로서의 제도적 정체성 확립
  - 긴급한 위기사유가 있어야 제도가 작동하는 원칙 명확히 함.
    - 현장의 상황과 정황적 요인에 대한 현장 방문자의 판단에 의한 급여원칙 강조
    - 사후조사에 의한 증명의 문제는 부차적인 원칙으로 하되, 사후조사에서 부정적 요소가 발견될 경우, 계속지원 혹은 타제도와 연결에서 엄격하게 조치하도록 함.
- 이를 위해서는 발굴 및 운영 시스템 혁신, 위기상황에 적절하게 대처할 수 있는 대상기준과 지원수준의 상향조정, 위기사유보다는 ‘위기상황’에 중점을 둔 지원, 의료지원에의 편중적인 자원배분 구조 완화, 정부지원 종료에 따른 사후관리서비스 체계 구축 등의 방안이 마련되어야 할 것임.

[그림 4-10] 긴급지원제도의 위상정립



### 7-3. 긴급지원제도 개선방안

- 제도개선안은 다양한 위기사유를 포괄하고 위기정도에 따라 탄력적 대응이 가능하도록 긴급지원 조건개선에 초점을 맞춤
- 긴급지원의 기준
  - 위기사유 추가 확대
    - 주 소득자의 소득상실 위기 사유에 실직, 휴폐업 사유를 추가함.
    - 구급시설에서 출소하여 지역사회복귀가 어려운 경우를 새로운 위기사유로 추가함.
    - 이상의 위기 사유에 포함되지 않지만, (원인 미상의) 노숙위기를 추가함.
      - 현재 6가지 위기사유 즉, 첫째, 주 소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구급시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구 소득이 최저생계비 이하인 경우 둘째, 중한 질병 또는 부상을 당한 경우 셋째, 가구구성원으로부터 방임 또는 유기 되거나 학대 등을 당한 경우 넷째, 가정폭력을 당하여 가구 구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우 다섯째, 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우 여섯째, 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생하는 경우로서 주 소득자의 이혼 사유나 단전 등에 추가
  - 위기사유별 소득 재산기준 완화
    - 위기사유별, 지원종류별 적정선 판단의 소득과 재산기준을 상이하게 적용하고 요건을 완화 및 다층화 할 필요가 있음.
    - 긴급 생계지원대상자의 소득기준을 상향조정하여야 함(현재 최저생계비 100% → 120%수준으로 상향조정).
      - 현재 적정성 판단 소득기준으로 생계지원 최저생계비 100%, 의료지원과 주거지원 등 최저생계비의 150%, 그리고 재산기준으로 대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원, 금융재산의 경우 300만원 이하임.
    - 가족분리 사유에 해당할 경우 위기에 빠진 당사자(개인)의 소득과 재산이 적절성 평가의 기준이 되어야 함.
      - 가정폭력·성폭력, 방임·유기·학대·이혼 등 정상적인 가족관계로부터 분리될 위기 상황에서는 가구재산 및 가구소득은 위기해소에 무의미함.
    - 출소자의 경우 신청자의 소득과 재산이란, 가족의 소득과 재산이거나, 출소자의

재소시절 임금과 저축일 것이며, 위기상황의 판단은 출소자가 가정으로 복귀할 가능성이 있느냐의 문제와 출소전 교도소에서의 소득과 저축(금융재산)이 어느 정도인가로 귀결될 것임.

- 출소자가 가정에 복귀하지 못하고 단신으로 생활할 경우, 현재의 소득수준(최근 3개월, 단 출소 후)으로 평가하여야 하며, 현재 실직상태라면 소득기준은 충족하는 것으로 보아야 함. 또한 출소자의 금융재산 기준 300만원은 위기상황을 탈출하기에 과도하게 엄격한 기준일 가능성이 높으므로, 상향조정하여야 함.

- 화재로 인해 주택이 소실된 경우 금융재산이 일정기준 초과한 경우에도 자부담을 전제로, 최대 지원기간을 제한하여 주거지원을 할 필요가 있음.

- (현재)거주용 재산은 적절성 평가에 무의미하므로, 재산평가 대상에서 제외함.

○ 급여수준과 급여기간의 범위(위기사유 및 급여종류별 다층화)

- 위기의 종류와 관계없이 생계지원의 소득기준은 최저생계비의 120%, 여타의 지원은 최저생계비의 150%를 기준선으로 하되, 기준을 초과하는 경우 지원기간을 제한하거나 일부 본인부담을 조건으로 지원함.

- 재산 및 금융재산 기준도 현재의 기준을 유지하되 위기사유 및 지원 종류에 따라 예외적인 적용이 가능하도록 함.

- 생계지원의 경우 소득기준선을 초과할지라도 최저생계비의 150% 수준 이하까지는 긴급생계지원이 가능하도록 함. 단 이 경우 지원기간을 제한함. 1개월 지원이 원칙이며 최대 2개월 이상 초과할 수 없음.

- 주거지원은 소득기준선이 최저생계비의 150% 수준이하까지 지원의 적절성으로 인정되지만, 위기사유에 따라 재산기준(금융재산)에 예외적인 적용이 가능하도록 하며, 예외적인 자격조건을 부여할 경우 지원기간을 엄격하게 제한함. 즉, 화재 등 자연재해로 긴급주거지원이 필요한 경우 금융재산이 초과할 경우에도 500만원한도로 인정하며 이 경우 주거비(월세)의 50%를 자부담하게 하며, 지원기간을 최대 6개월로 제한함.

- 출소자가 가족에 복귀하지 못하는 경우 금융재산 한도를 500만원으로 상향조정함.

- 긴급 주거지원의 경우 지원기간을 현행 1개월 단위 지원방식에서 3개월 단위 지원방식으로 변경

- 지원기간 연장방식은 현행과 유사하게 1회 연장은 기초자치단체장의 재량으로 가능하며, 2회 연장부터 긴급지원심의위원회의 의결을 거쳐 가능하도록 함.

- 지원기간 단위는 3개월 단위이므로, 긴급 주거지원 기간은 다음과 같이 이루어지게 됨. 첫 지원 결정시 3개월, 1회 연장시 3개월(총 지원기간 6개월), 2회·3회 연장시 각 3개월(총 지원기간 12개월, 긴급지원심의위원회 의결)이므로, 최대 지원기간은 주거지원의 경우 1년까지 가능하게 됨.
- 주거지원의 소득재산기준의 적정성에 예외적 사항이 발생할 경우 주거기간을 제한하고, 주거지원의 위기사유에 엄밀성을 더해야 하는 경우에도 주거지원기간을 제한함.
- 예컨대 임대료 연체로 인한 퇴거위기의 경우 위기사유를 엄밀하게 제한할 필요성이 있으므로, 소득기준을 최저생계비 120%로 제한하고 이를 초과할 경우 최대지원기간을 6개월로 제한함.
- 화재 등 자연재해로 주거위기상황에 처하였지만, 금융재산이 최저기준을 초과한 경우 500만원까지 인정하되, 자부담 및 최대지원기간을 6개월로 제한함.

〈표 4-37〉 긴급지원제도 위기사유별, 지원유형별 소득재산기준 및 급여기간의 다층화

위기사유	지원유형	소득재산기준	급여수준 및 기간	비고
가구주의 사망, 가출 등 소득상실	생계	최저생계비 120%	현행과 동일	20% ↑
		최저생계비 150%	지원기간 1개월, 최대 2개월	신설
가구주의 실직, 휴폐업 등 소득상실	생계	최저생계비 120%	현행과 동일(최대 6개월)	신설
		최저생계비 150%	지원기간 1개월, 최대 2개월	신설
가구주 사망, 가출, 실직 등 소득상실 ->임대료연체 ->퇴거위기	주거	최저생계비 120%	지원기간 3개월, 1회연장 3개월, 최대 1년	신설
		최저생계비 150%	지원기간 3개월, 최대 6개월	신설
출소후 가족복귀	생계	최저생계비 120%	현행과 동일	신설
		최저생계비 150%	지원기간 1개월, 최대 2개월	신설
출소후 가족분리	생계	최저생계비 120%	현행과 동일	신설, 소득·재산 개인기준
		최저생계비 150%	지원기간 1개월, 최대 2개월	
	주거	최저생계비 150%	지원기간 3개월, 1회연장 3개월, 최대 1년	
		금융재산 500만원		
가족의 유기, 방임, 학대	생계	최저생계비 120%	현행과 동일	지원대상 자 개인 소득과 재산을 기준
		주거	최저생계비 150%	
가정폭력, 성폭력	생계	최저생계비 120%	현행과 동일	
		주거	최저생계비 150%	
화재	주거	최저생계비 150%	지원기간 3개월, 1회연장 3개월, 최대 1년	거주용재 산제의
		금융재산 300만		
	주거	금융재산 500만	금융재산 300만원초과자의 경우 주거비의 50% 본인부담, 지원기간 최대 6개월로 제한	
(원인미상의)노숙위기	생계	최저생계비 120%	현행과 동일	노숙인중 합지원센 터의 판정
		주거	최저생계비 150%	

□ 긴급 의료지원 개선

○ 본인부담액 및 비급여부문에 대한 지원한도 각각 설정

– 법정본인부담 지원한도를 입원 건당 150만원(연간은 현행과 같이 200만원), 비급여 본인부담 지원한도를 건당 150만원으로 구분하여 적용)

- 현재 입원 건당 300만원 한도로 설정되어 있지만 입원의 경우 급여와 비급여 상호간 비율이 1:1로 비슷하며 중증질환도 건강 전체 비용이 300만원을 초과하지 않는다는 점을 감안할 필요가 있음.

– 개선방안 시행시 법정본인부담액 150만원 초과분 약 16억원과 비급여 본인부담

9) 법정본인부담금이 5%로 낮지만 비급여 본인부담이 25% 정도로 많은 암, 뇌혈관질환, 심장질환 등 중증질환자에 대해서는 비급여 본인부담에 대한 지원을 250만원 등 예외적으로 인정할 필요가 있을 수 있으나 이 경우에는 행정업무가 복잡해지는 등 집행상의 단순함을 유지하기가 어렵다는 애로가 발생할 수 있으므로 이를 미고려

150만원 초과분 29억원 등 약 45억원 절감 기대 가능

○ 의료지원 상한액 하향조정

- 건강보험에 청구된 입원 건당 진료비의 경우 전체 1,612개 질병 중 164개만이 300만원을 초과하지 않는다는 점, 그리고 2회 지원가능하다는 점을 고려하여 의료지원 1회 지원 상한액을 250만으로 하향조정하여 1년간 총 500만원으로 조정 가능

- 현재 300만원의 금액은 2006년 이후 전혀 변동이 없어 물가상승분 등 금액조정 필요

- 조정에 따른 절감 건수는 전체 2만 5,813건 중에서 8,566건으로 약 55억원이 절감으로 예상

○ 긴급지원 가능한 ‘중한 질병’의 범위 설정

- 물론 중한 질병의 범위를 정하는 것은 의료계, 환자, 정부, 관계기관 및 전문가그룹 등의 합의가 필요하지만 보건복지부 고시인 본인일부부담금 산정특례에 관한 기준 중 중증질환자 산전특례 및 희귀난치성질환자 산정특례 대상을 준용할 수 있는 가능성 검토 필요

- 한편, 2011년 10월부터 상급종합병원이나 종합병원을 이용한 비교적 가벼운 질환자들에 약국 요양급여비용의 50% 혹은 40%를 부담하게 하려고 약 52개 질병을 규정하고 있는데 이러한 경증질환에 대해서는 의사의 특별한 소견이 없으면 의료지원 대상에서 배제하는 방안 검토 필요

○ 진료비 확인제도 도입

- 진료비 확인제도를 도입하여 입원 건당 200만원 이상되는 의료지원에 대해서는 의무적으로 진료비 내역에 대해 건강보험심사평가원의 확인을 거치도록 하는 방안 도입

- 급여를 비급여로 전환하여 본인 부담하도록 하여 과다하게 지출되는 의료지원을 막기 위함.

○ 지역별 총액예산제도 운용

- 건강보험 쪽에서 논의하고 있는 총액예산제 또는 총액계약제의 운영방식을 준용하여 지역별로 정해진 예산을 사전에 배정하고 예산범위 내에서 지자체가 대상자를 선정하여 지원하도록 하는 방식으로 운용

○ 업무처리방식 개선

- 의료기관의 청구금액이 지원금액으로 전환될 것이라는 무비판적 수용행태 개선
    - 의료지원신청자가 입원 후에 시군구청에 지원요청하면 300만원까지 자동적으로 받을 수 있다는 무비판적 믿음을 개선하기 위해 진료비 적정심사뿐만 아니라 의료기관에 대한 현지조사와 진료기록 등 자료 열람가능토록 하고 필요할 때 전문기관에 위탁하여 현지심사가 가능하도록 하는 집행체계 마련
  - 민간의료보험 가입자에 대한 지원 여부 및 사후관리 철저
    - 현재도 민간의료보험 가입자에 대한 지원에 대해서는 정부가 신중한 입장이나 필요에 따라 긴급지원이 이루어지더라도 민간보험회사로부터 보험금 수령 등의 사유 발생에 따른 사후관리 시스템 구축 필요
  - 정책개선에 필요한 통계생성 필요
    - 긴급의료지원의 통계 수치 생성을 통한 정책개선을 도모하기 위해서는 의료기관들이 공상분류에 G코드를 100% 입력하도록 적극적인 계도 필요
- 긴급지원의 단계별 추진
- 긴급지원제도의 개선방안은 의료 등 일부 재정을 줄이는 효과가 있는 반면, 위기사유 추가 등 대부분은 재정책대를 초래할 것으로 예상되므로, 적절한 재정부담을 고려하면서 단계적 단계적인 제도확대 전략이 요구됨.
    - 1단계는 제도변화의 골격을 만들고 필요한 통제요소를 작동시켜 재정적 균형을 만드는 단계
      - 위기사유 확대와 의료지원에 대한 통제 전략 실행
    - 2단계는 긴급지원 대상의 포괄성 확보를 위한 자산선 완화단계화
      - 소득과 재산기준을 상향
    - 3단계는 긴급지원의 충분성 확보를 위한 미시조정 단계
      - 지원기간을 확대하거나 혹은 축소하는 등 위기사유와 지원 종류에 따라 다층화

〈표 4-38〉 긴급지원제도의 단계적 추진

	긴급지원	비고
1단계	긴급지원제도 명확화 및 재정 효율화 (위기사유 확대 와 의료지원 통제)	(2012년 ~ 2013년 ) 가구주의 실직 휴폐업, 가구주의 사망·가출·실직·휴폐업, 임대료연체 등 퇴거위기, 출소자 지역사회복귀, 원인불명의 노숙위기, 위기가족 긴급지원의 실효성 확보 등 의료지원 상한액 설정, 지원가능한 중한 질병의 준거마련 등 의료지원 통제
2단계	긴급지원 대상의 포괄성 확보 (소득과 재산 기준선 상향)	생계기준 120%, 주거지원 최대1년 등 진료비 지원제도 시행 지침 마련, 지역별 총액예산제도 운영지침 등
3단계	긴급지원의 충분성 확보 (위기사유와 지원 종류에 따라 다층화)	사후 검증시 예외적 요건 완화하되 지원수준과 지원기간 엄격화 동일한 사유로 중복지원 불가, 생애 1회에 한함, 다른 질병명도 동일사유로 간주 등, 단 5년경과시 원칙소멸

#### 7-4. 긴급지원제도 개선의 과제

##### □ 위기사유 확대 전략

- 실직과 휴폐업을 위기사유에 추가할 경우, 2009년과 유사하게 고용보험 미가입자를 대상으로 하되, 근로활동 경력 및 실업상태에 대한 증명은 너무 엄격하게 할 필요는 없을 것으로 판단됨.
  - 다만 휴폐업에 대한 증명은 2009년 당시와 동일하게 엄격하게 적용할 필요가 있음.
  - 전문직 사업자(변호사, 세무사, 법무사 등), 부동산 임대업, 병의원, 약국, 사채업 등 고소득 자영업종 제외함.
  - 그럼에도 불구하고 긴급지원대상자 규모 추계는 보수적으로 잡아야 할 것 임.
    - 통계상으로 2009년의 실업율과 2010년의 실업률의 차이는 큰 변화가 없고 또 휴폐업자의 비율도 다소 감소추세에 있으나 당분간 유사한 규모가 유지될 것으로 보임.
- 출소자의 경우 생계곤란의 사유에 직면하게 되면 국민기초생활보장의 특례적용을 받게 됨.
  - 출소자 중 기초생활신청자에서 탈락하는 사람들이 모두 긴급복지지원대상자는 아니지만 이들 중 다수가 긴급복지 지원의 잠재적 대상자라고 볼 수 있음.

- 현재 최저생계비, 부양의무자 기준(부양의무자가 있으나 보호·부양을 거부하는 경우 기준 충족자로 봄)을 충족하는 경우에 한해 특례적용, 가족보호가 우선이나 가족이 보호·부양을 거부하는 경우에는 보장시설에 입소조치
- 위기사유로 노숙위기를 포함할 경우 노숙상황을 발생에서 지역사회복귀까지 단계로 나누어 지원
  - 1단계: 지역사회에서 노숙의 위협에 직면하게 되는 단계
  - 2단계: 지역사회를 벗어나 노숙인 지원체계로 진입하는 단계(노숙인상담보호센터의 사정단계)
  - 3단계: 노숙인 쉼터 서비스 제공단계(숙소, 일자리, 급식, 상담, 일상생활지원 등)
  - 4단계: 안정적 일자리 연결, 독립된 주거생활을 통한 지역사회로 복귀

## 7-5. 긴급지원제도 개선에 따른 소요예산 추정

### 7-5-가. 1단계 제도변화에 따른 소요예산

- 재정확대 요인: 위기사유 확대에 따른 긴급지원대상자 증가
  - 가구주의 실직, 휴폐업으로 인한 소득 상실을 위기사유에 포함시킴으로써 긴급생계 지원 대상자 증가 전망. 앞에서 지원대상자 규모 예측에서 서술한 바와 같이 실직자 중 잠재적 긴급지원대상자 규모는 약 4,500가구, 휴폐업의 경우 약 18,000가구로 추정되었음. 생계지원 건당 지원금액은 매년 약간 차이를 보이나, 2008년 66.8만원, 2009년 56.7만원, 2010년 48.5만원으로 감소되어 왔음. 실직과 휴폐업이 긴급지원 사유로 포함되었던 2009년의 실행경험을 참조하여 건당 56.7만원이 소요될 것으로 예측함.

〈표 4-39〉 연도별 생계급여 실적

(단위: 건, 만원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년
건수	2,921	3,171	45,229	6,948
지원금액	181,200	212,000	2,567,500	337,200
건당 지원금액	62.0	66.8	56.7	48.5

- 실직가구 긴급 생계 지원 예산 = 4,500건×56.7만원 = 255,150만원
- 휴폐업가구 긴급 생계지원예산 = 18,000건×56.7만원 = 1,020,600만원
- 가구주의 사망·가출·실직·휴폐업 등으로 소득상실·임대료연체·퇴거위기를 위기사유에 포함시킴으로써 주거지원 대상자 증가 전망
  - 잠재적 대상가구 22,500가구×26.07%(차상위계층 월세가구 비율)×10%(주거지원 신청 예상율) = 585건×19.5만원(건당 평균주거지원액) = 11,407만원
- 출소자 중 긴급지원신청 예상자 730명
  - 생계지원 730×56.7만원 = 41,391만원
  - 주거지원 730×10%(주거지원신청예상율)×19.5만원×3개월 = 4,272만원
- 노숙위기자 2,000명
  - 노숙위기자 생계지원 2,000×56.7만원 = 113,400만원
  - 노숙위기자 주거지원 2,000×19.5만원×3개월 = 117,000만원
- 1단계 제도 개편에 따른 연간 재정 증가분의 총액 = 1,563,220만원
- 재정축소(절감) 요인: 과도한 의료지원 편중현상에 대한 통제
  - 본인부담액 및 비급여부문에 대한 지원한도 각각 설정
    - 개선방안이 시행되면 법정본인부담액 150만원 초과분 약 16억원과 비급여 본인 부담 150만원 초과분 29억원 등 약 45억원 절감 기대 가능
  - 의료지원 상한액 설정
    - 상한액을 300만원에서 250만원으로 하향 조정시 절감 건수는 전체 2만 5,813건 중에서 8,566건으로 약 55억원이 절감될 것으로 예상
  - 의료부문 제도개편을 통한 예산절감 총액은 약 100억원으로 예상함

#### 7-5-나. 2단계 제도변화에 따른 소요예산

- 2단계 제도변화의 핵심은 생계지원 대상자의 소득기준을 최저생계비의 100%수준에서 120%수준으로 확대하는 것과 주거지원의 최대 지원기간을 6개월에서 12개월로 확대하는 것임. 이를 통해 긴급지원이 명실상부하게 차상위계층의 빈곤예방제도로 자리 잡을 것으로 예상함. 생계지원의 잠재적 대상자가 차상위계층으로 변화 하게됨. 그렇지만 위기사유가 있어야 하고 또 지원기간이 단기간이므로 예산이 폭발적으로 증가할 것으로 예상되는 않음.

- 소득기준을 상향조정함으로써 긴급급여 신청자의 탈락률이 감소할 것으로 예상되며, 또 신청하지 않았던 잠재적 제도이용자들을 실제 신청자로 끌어들이는 효과가 있을 것으로 예상됨. 참고로 2010의 긴급지원제도 신청자들의 탈락률은 생계지원(주소득자의 소득상실사유)의 경우 48.2%였음. 2010년 탈락자는 10,685명이었고 이들 중 소득기준초과자는 235건으로서 전체 탈락건의 2.1%를 차지함.

〈표 4-40〉 지원요청 후 탈락 사유별 현황

(단위: 건)

구분	위기사유 비해당	소득기준 초과	금융재산 초과	총재산기준 초과	동일사유 기지원	타지원 연계	기타	계
건수	747	235	594	93	78	8,279	659	10,685

주: '10년 1월~12월 기준.

- 그런데 사유가 분명하지 않은 ‘타지원연계’에 전체 탈락건의 77.5%가 포함되어 있어서, 실제 소득기준을 완화하면 탈락율의 감소가 약 10% 정도 될 것으로 예상함. 또한 잠재적 신청자의 신청증가 요인이 약 10%로 예상함. 결론적으로 제도변화에 따라 생계급여 증가율이 약 20% 있을 것으로 예측함.

- 주거급여의 경우 최대급여기간을 12개월로 연장하면, 평균 주거급여 기간이 약 50% 증가할 것으로 예상함.

□ 제도 개편에 따른 생계지원 증가 예상 금액 = (기존 생계지원(2010년) 337,200만원+1단계 제도개선에서 생계지원 증가액 1,430,541만원) × 20% = 353,548만원

□ 제도개편에 따른 주거지원 증가 예상 금액 = (기존 주거지원(2010년) 6700만원 + 1단계 제도개편을 통한 주거지원 증가액 132,679만원) × 50% = 69,690만원

□ 2단계 제도개편에 따른 추가 예산 총액 = 423,238만원

□ 3단계 전체 예산 변화

- 3단계 제도변화는 예산에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 예상함. 그러므로 1단계 제도 변화가 완료되면 연간 1,563,220만원의 추가 예산이 필요할 것이며, 2단계 변화에 의해 연간 423,238만원의 추가 예산이 소요될 것으로 추정함.

- 의료지원 통제효과에 의해 절감되는 예산이 약 1,000,000만원으로 예상되므로, 제도 변화가 완료되는 시점에서 추가 예산은 약 98억 6,458만원이 소요되는 것으로 요약 됨.

## 7-6. 긴급지원제도 개선의 기대효과

### □ 긴급복지지원 수혜자의 빈곤예방 강화

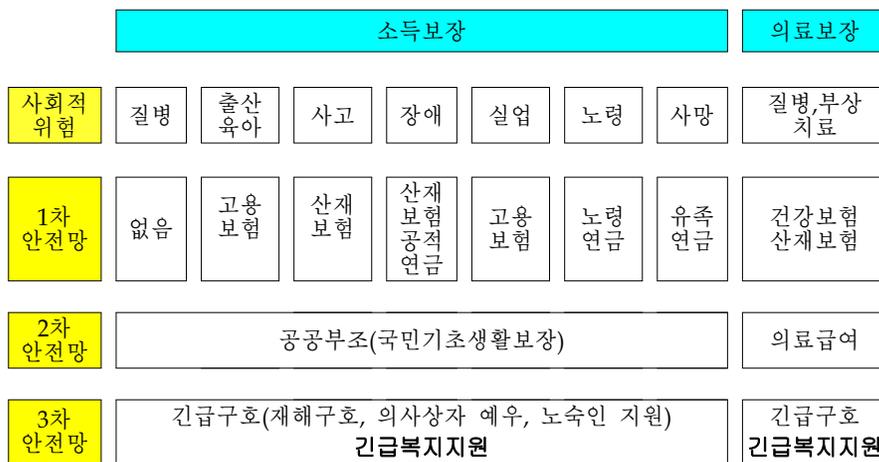
- 제도의 유연성, 즉 연성적 특성을 강화하고, 대신 위기사유에 대한 포괄성을 높여서 잠재적 제도 적용대상 풀을 넓히고자 함.
  - － 소득 및 재산기준에 대한 사후조사의 적절성 평가를 완화하여 광범위한 차상위계층과 저소득계층을 포괄 단, 단기지원의 원칙을 강화하고, 지원종류에 따라 지원기간을 차등화하는 등 제도의 유연성을 높임으로서, 복지의존성과 도덕적해이의 문제 완화
- 제도변화는 의료지원에 대한 재원 편중을 완화하고, 제도의 우선 적용대상자를 차상위계층으로 하여, 사회보험과 공공부조의 사각지대에서 위기에 봉착한 다양한 저소득계층에 대한 긴급지원을 적극적으로 실행하도록 함.

### □ 효과성과 효율성 제고

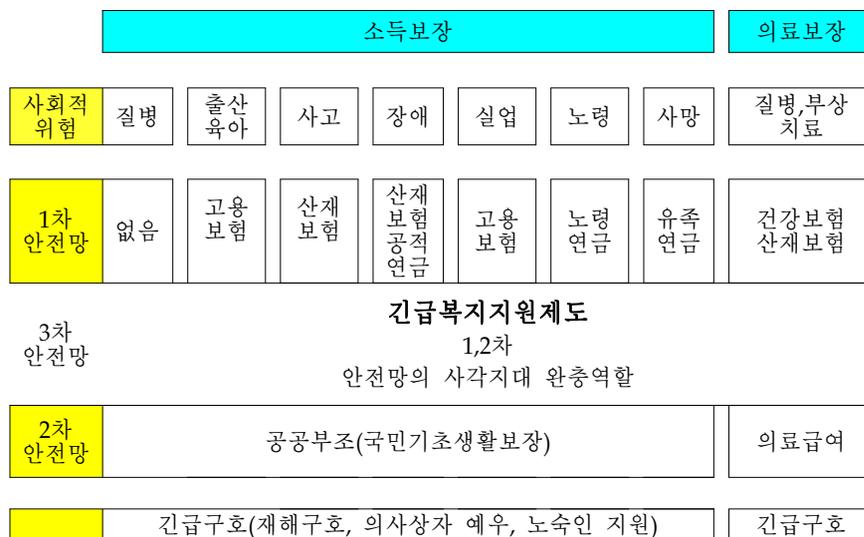
- 긴급복지지원제도는 2010년 45,278건, 약 500억 예산을 집행하였음. 그런데 지원건수의 78.6%(35,617/45,278), 지원액의 92%(46,603/50473)가 의료지원으로 편중되었고, 의료지원대상자의 약 56%는 기초생활보장대상자로 나타났음. 중한 질병이나 부상은 위기사유임에 틀림없고, 또 질병은 빈곤의 중요한 원인이기도 하지만, 그래서 이들을 지원하는 것이 적절치 않다고 할 수는 없지만, 긴급지원의 원래의 취지를 고려하면 제도가 효율적으로 작동하고 있다고 평가하기 곤란함. 또 긴급지원이 빈곤 예방대책이라기 보다는 기초생활보장제도의 보완적 기능에 머물고 있었다는 평가를 벗어나기 곤란함.
- 긴급지원이 의료지원을 많이 해서 문제라기보다는 의료지원 외의 지원에 소극적이었던 측면이 문제임. 생계지원과 주거지원을 통해 빈곤을 예방하고 위기상황을 극복할 수 있는 잠재적 대상자에게 긴급복지제도가 역할을 못하였다면, 제도가 비효율적으로 작동하였다고 할 수 있음. 한정된 재원을 보다 폭넓게 사용한다면 제도의 효율성이 증가할 것으로 예상.
- 개편안에 따르면, 지원금액의 측면에서 의료지원 금액은 약 100억원 감소가 예상되고, 생계 및 주거 지원 등은 약 199억원 증가예상됨. 2010년 긴급지원재정 500억 원을 기준으로 변화를 예상하면, 제도변화 후 의료지원은 현재 466억원에서 366억원으로 감소하고 여타지원은 현재 34억원에서 233억원으로 증가하게 됨. 의료지원

이 전체 긴급지원 재정지출의 92% 비율에서 60%(366/599)로 줄어들고, 생계 및 주거지원 등은 40%를 차지하여 재정지출의 의료지원 편중현상은 급속하게 완화될 전망이다. 기초생활보장대상자가 과반수 정도 차지하고 있는 의료지원비중이 줄어들고, 차상위계층 혹은 일반계층이 높은 비율을 차지하고 있는 생계 및 주거지원 등의 비중이 증가함에 따라 긴급지원제도가 포괄하는 대상층이 넓어지고 제도의 잠재적 수혜대상층이 확대됨에 따라 제도의 효과성과 효율성이 높아질 것으로 예상된다.

[그림 4-11] 기존의 안전망개념과 긴급복지지원제도의 기능

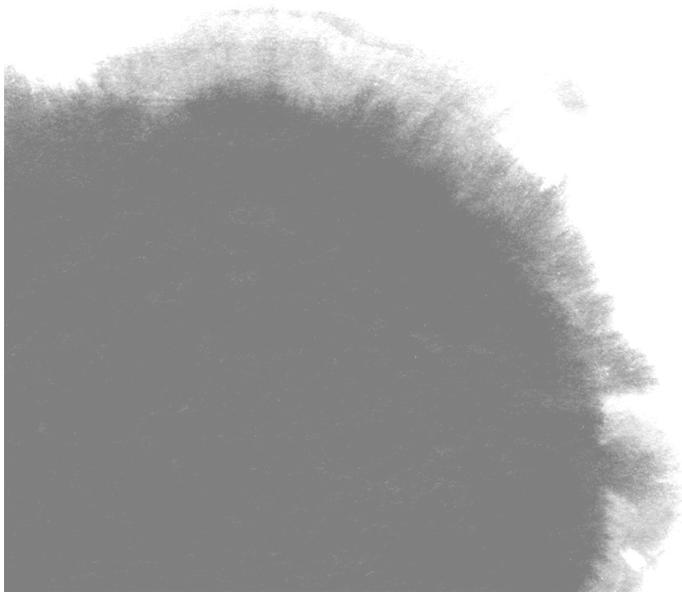


[그림 4-12] 변화된 안전망 개념과 긴급복지지원제도의 기능



# 05

## 강화된 자립지원 빈곤정책 개편방안





# 제5장 강화된 자립지원 빈곤정책 개편방안

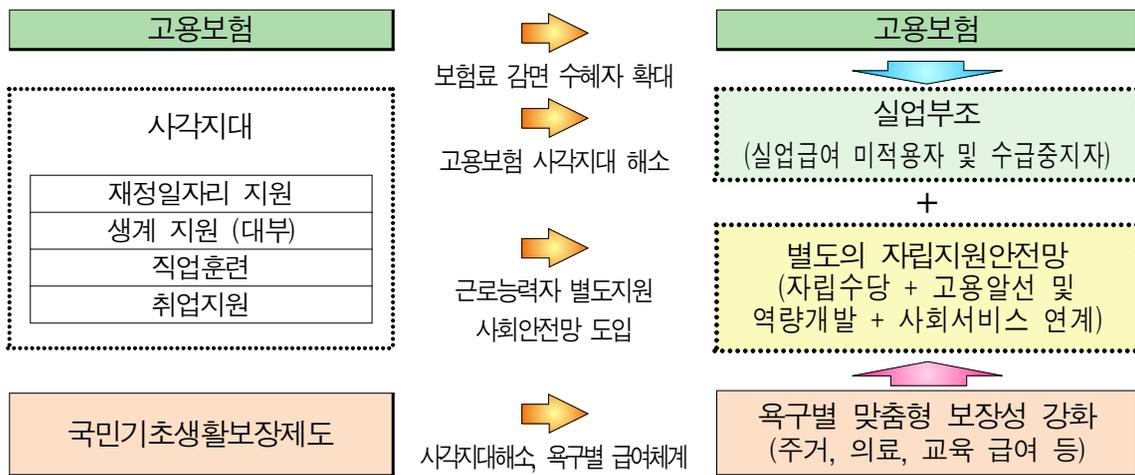
## 1. 자립강화를 위한 안전망 구축 및 자활사업 재구조화의 개편방안

### 1-1. 포괄적 자립지원서비스 구축의 필요성

- 근로빈곤 대응을 위해 복지-고용안전망 관점에서 전면적 개편이 필요함.
  - 현재의 자활사업을 해체하여 취업 및 창업지원 프로그램을 보다 유기적으로 연계한 새로운 제도로 구성되어야 함.
- 자립지원시스템의 기본 방향은 취업을 통한 자립 지원뿐만 아니라 근로빈곤층의 역량개발 및 강화를 위한 평생교육체계 연계, 자산형성 지원, 일상생활 관리와 같은 심리적 지원 서비스, 기타 욕구에 따른 사회서비스 연계와 같은 포괄적 자립지원서비스 구축을 목표로 함.
  - 근로능력자 대상지원제도의 전문화를 위한 제도화 필요
    - 빈곤정책의 균형성 발전
    - 취업과 탈빈곤을 매개하는 정책적 개입
      - 취업상태(정규직, 비정규직, 영세자영업, 미취업, 실업 등)와 취업능력(청년/장년, 인적자원 등)
  - 현물급여(주거, 교육, 의료 등) 및 사회서비스 공급 확대로 각 영역별 안전망 강화
    - 이때 복지급여는 지출특성(필수적/선택적 또는 한시적/영속적)을 감안하여 생계이외의 다양한 복지급여에서 각 욕구결핍에 맞추어 지원하되, 전달체계는 one-stop
  - 이때 Push 전략과 Pull 전략이 강구되어야함.
    - Push 전략(빈곤위험 가능성 낮은 것부터)

- 다차원 준서비스 급여부터 단계적으로 지원
- 생계급여 최소 최후, 한시적 주택제공
- Pull 전략(빈곤위험 가능성 높은 것부터)
  - 소득보장은 인적물적 자원의 자산축적과 소득특성별 재정적 인센티브
  - 가구구성원 특성 감안: 교육(취업강화, 자녀교육부담완화), 주거(노동력재생산), 고용보험과 건강보험 가입

[그림 5-1] 자립지원 안전망 구축방향



자료: 이병희 외(2010), p.206을 부분적으로 수정·보완하여 재구성

## 1-2. 자립강화를 위한 안전망 구축방안<sup>10)</sup>

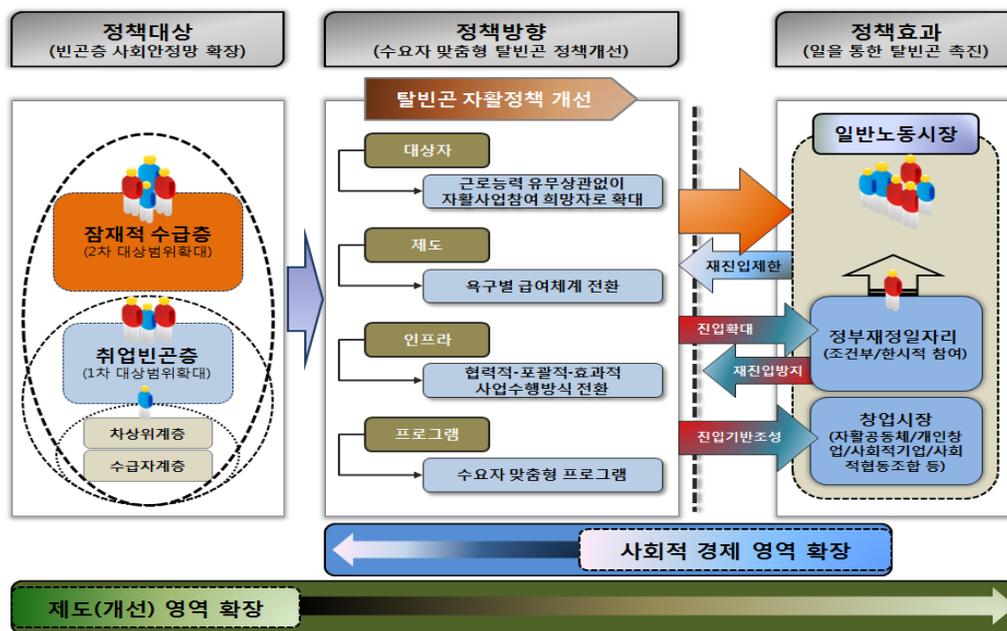
- 복지와 고용의 결합이 필요한 잠재적 빈곤층에 대한 일관되고 다양한 수요자 맞춤형 서비스 제공 확대
- 기존 수급자의 최저생계비 보장의 중점방향에서 자활 대상자의 다양한 자활 지원 욕구체계로 정책방향의 다양성 필요
  - 근로능력에 대한 지역적 편차 및 객관적 판단 미약과 자활 대상자 개인의 근로의 지 및 사업 참여 목적의 다양성 존중
- ※ 근로미약자 중 일반시장 경쟁체제로 진입 불가능한 경우에 개인 자립의 정책선택지 경로 제공

10) 이태진(2012), 서광국(2012)에서 발췌

- 자활 대상자 관리의 지자체 책임성 강화를 통해 자립능력이 향상된 상태의 적절한 사업 참여 및 서비스 체계 확대
- 자활경로의 명확한 설정과 대상자의 인식이 필요

- ※ 대상자 자립경로설정을 위한 단계(자활인큐베이팅)를 진행하고 있지만 개별화·특성화 미비
- 경제적 참여가 목적인 대상자와 그렇지 않은 대상자 간에 차별화된 평가와 이들에 대한 지속적 점검을 통한 중장기 효과를 위한 DB마련이 요구됨.
- 사회경제적 체제에서 복지와 고용의 병합적 사업구조임을 감안, 일정한 최소 성과 기준 및 성과중심(outcome funding)방식의 적절한 사업별 배치

[그림 5-2] 강화된 자립지원체계의 개편방향



- 탈수급 및 탈빈곤을 위한 정책대상자의 주체적 역량 강화, 자원정렬을 통한 복합적인 빈곤정책으로서의 자활사업 재구조화
- 개인의 근로능력 유무보다는 개인 환경(가구여건 등)을 고려한 서비스 설계가 마련되어야 함.
  - 근로미약자, 직업경력 부재자 또는 자녀의 인적자본형성과 취업 등으로 해소할 수 있는 가구의 경우에는, 인적자본 형성 프로그램을 지원하고
  - 근로능력자, 직업경력이 존재하고 일시적 취·창업 경력단절자, 본인의 자활의지

가 높고 구체적인 계획 수립이 가능한 경우에는, 전문적인 개인 및 가구단위 사례관리 및 취·창업 지원 프로그램 지원이 필요함.

- 프로그램별 지원 대상자 및 지원기간(실행기간)차별화
  - 인적자원개발을 통한 개인별 적극적 사회참여능력 확대 추진을 위해 다양한 전문 교육 프로그램 시행·연계
    - 자활근로와 같은 형태의 프로그램, 직업훈련 및 교육(자격증시험 준비, 검정고시 등 학력증진 프로그램) 등에 따라 지원 차등화
- 공공 및 민간영역의 사회적 자원의 효과적인 자원배치, 자활경로선택의 자율성 보장, 자활경로별 이동 따른 효과적인 정책개입도 제고
- 다양한 지역사회복지기관 및 경제관련 단체들간의 연대구조마련
    - 자활기관협의체의 참여기관 의무참여 확대 및 운영 활성화
    - 지역의 명망가, 지역기업, 지역의 활동가들이 자발적 기여(봉사) 활동 강화
    - 정치, 경제, 행정, 복지, NGO(NPO), 학계 등 다양한 사회경제적영역의 지역리더들이 수행기관의 자활사업운영 및 지원에 적극적으로 참여
  - 탈수급 탈빈곤 대상자에 대한 지자체의 자율성 및 책임성 확대
    - 지역중심 자활서비스 제공자 발굴(Out-Reach)←사업관리(Monitoring)시스템 마련의 재량권 강화
    - 수급자 차상위에 대한 자활사업 수행에 대한 지역 전달체계 주체의 판단권 존중
- ※ 자활사업 수행기관의 지정·폐지권과 연계한 지자체-수행기관 성과계약제 도입
- 자활서비스의 질에 대한 일정한 기준을 담보하기 위한 구조마련
    - 참여자의 만족도와 수행기관의 전문화를 위한 서비스 제공의 세부 기준과 최소 이행 여부 등 품질 표준화
    - 고용·복지 서비스 전달체계간의 대상자 정보 공유의 유기적인 협력구축
  - 자활프로그램 운영기관의 전문성과 결과 지향적 사업관리 유도
    - 사례관리, 취업·창업상담 등 지속적 전문성 보강의 종사자교육시스템 마련
    - 프로그램 현장성 반영 강화, 지역별 유형별과 주력사업별 평가체계로 전환→보조금연동(프로그램별 공모 및 성과계약제 검토)
    - 취약계층의 맞춤형 일자리 정보와 알선을 위한 민·관 협력지원체계 구축
      - 취약계층의 특성에 맞는 프로그램 연계사업을 진행한 지역자활센터를 고용지원사업의 한축으로 연계하여 서비스 사각지대 해소와 전문화 유도

- 근로빈곤층에 대한 안전망 기능을 담당할 수 있는 연대형 경과적 일자리 제공 가능성 확대
  - 자활사업의 사회적 경제영역 확대 및 활성화 유도
    - 자활사업 수행기관에 취약계층의 적극적인 방문과 상담 및 일자리 시장 연계 확대를 위한 연대형의 프로그램 운영 필요
      - 사회적기업, 사회적 협동조합 등 향후 취약계층의 고용창출 및 일정한 소득의 안정성을 담보하기 위한 공동협력 사업 추진
    - 취약계층을 위한 사회서비스분야의 일자리 발굴과 사회적 기업가들을 양성하기 위한 자활프로그램의 유연성 확보가능
      - 지역 취약계층의 일자리진입과 더 나은 일자리로의 이동을 위해 지역 빈곤층에게 전문적이고 지속적인 정보 제공 상담 실시
      - 자활사업 수행기관들의 경우 미래의 사업방향성과 운영모델에 대하여 사회적 경제의 주체 형성을 위한 사업단 준비단계에서부터 타당성 검토가능
  - 자활성공을 위한 프로그램의 단계를 빈곤진입-탈빈곤경과관리-빈곤탈출-빈곤재진입방지 단계로 확장
    - 자활사업 참여자 특성상 일정한 시장의 영역으로 진입하기 위해서는 제3섹터로 진입하거나 일반노동시장진입이 가능토록 설계
  - 제한적으로 보호된 노동시장의 구성과 형성을 위한 사전 준비(pilot-test)
    - 근로능력 향상을 통한 일반노동시장 진입이 어려운 대상자 경우 일정한 시장참여와 보장 진입이 반복될 수 있도록 범퍼 기능 수행
    - 시장진입을 최종목표로 하기보다 일정한 제한적 보호된 시장에서 안전망 기능을 통해 빈곤으로 진입 축소 즉, 탈빈곤 후 일정한 완충역할

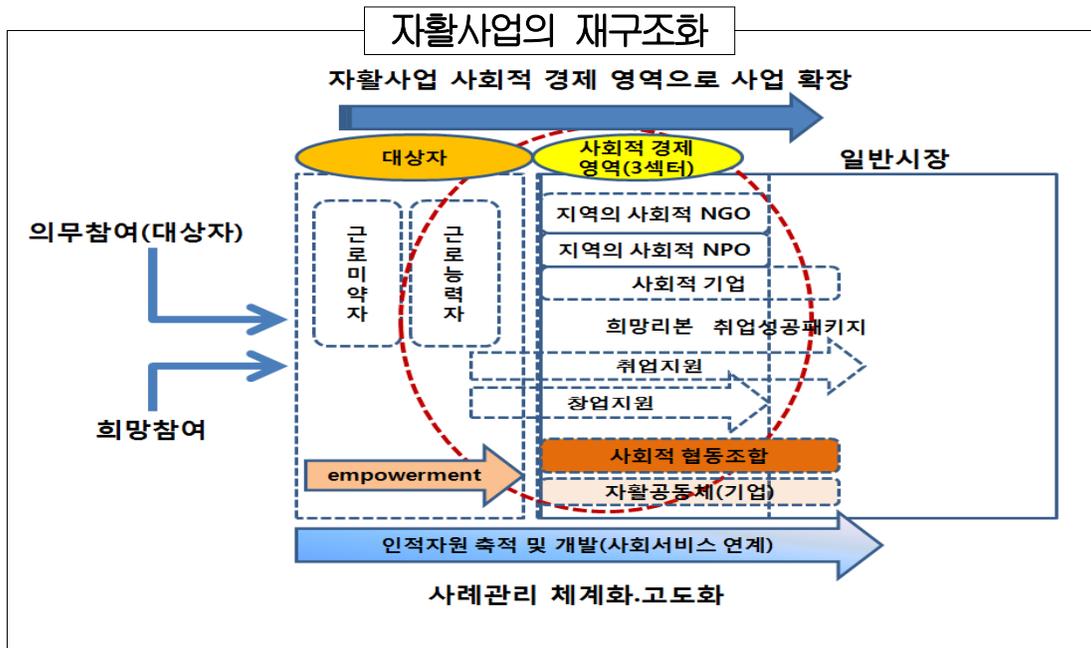
### 1-3. 자활사업 재구조화 방안<sup>11)</sup>

- 자활사업의 재구조화는 빈곤층에 대한 예방적 자립지원의 사회안전망 강화와 자활사업의 사회적 경제적 영역과의 연계성을 강화하는 방향으로 개편되어야 함.
- 자활인큐베이팅(자활초기 경로 배정)의 인적자원 축적 및 향상

11) 이태진(2012), 서광국(2012)에서 발췌

- 대상자에 대한 의무참여의 방식(조건부과)의 다양화를 통한 참여도 강화
  - 참여기간의 다양화 및 명확화를 통한 조건부과 관리 방식의 개선
  - 참여초기시 근로능력과 자활경로의 명확한 결합단계 설정 및 고도화
- 자활수행 인프라의 다양화 및 결합화를 통해 다양한 수당 제공을 통한 빈곤탈출 경로 제공
  - 소득유지 및 더 나은 안정적 일자리로 전환을 위한 사회서비스 연계 및 일자리 창출 확대
  - 생활안정수당(가칭 가족자립수당) 등 참여시 또는 성공시 인센티브와 생계지원방식 결합의 새로운 부조 도입

[그림 5-3] 자활사업의 재구조화 방안



- 자활사업 수행기관과 지역의 사회적 경제 단체들과 공동사업단 구성 추진
  - 사업적(business)투입과 산출에 지역의 사회적 경제 주체와의 연계성 확보
    - 사업단 구성시 지역의 다양한 사회적 경제 주체들의 참여와 컨소시엄 추진
    - 참여자의 자활경로 하나로 사회적 경제 영역의 활용과 방향성 강화
  - 지역자활센터와 사회적경제 단체와 복합적 연계를 통한 창업연계형 新자활근로 개발 및 추진
    - 자활사업 참여자의 다양한 수요자 요구형 근로학습기회 제공 확대 추진

## 2. 근로능력 수급자의 자립지원 강화방안

### 2-1. 조건부과 방식 개선

□ 조건부수급자에 대한 관리가 적절하게 이루어지지 못하고 있는 점도 근로연계 기능을 높이기 위해 해결해야 할 중요한 과제임. 조건부과제도를 강화하기 위해서는 몇 가지 문제가 해결되어야 함.

○ 첫째, 조건부과 결정은 근로능력 있는 수급자 대다수를 조건부과 대상으로 포함하는 방향으로 개선되어야 함. 우선 모든 근로능력 있는 수급자를 조건부과 대상으로 포괄하는 방향으로 대상 확대가 이루어져야 함.

– 이를 위해서는 근로능력 판정은 연령 기준 부적격자(18세 미만과 65세 이상)과 장애 및 중증질환자를 제외하고는 모두 근로능력자로 포함하는 방식으로 단순화하여 확대되어야 함.

– 물론 이들 중에는 근로능력 미약자 등이 포함되겠지만 일단 이들은 모두 조건부과와 자립지원 서비스 대상으로 포함하되 조건부과와 자립지원 서비스를 적절한 내용과 수준으로 차별화하는 방식으로 개선할 필요가 있음. 이 과정에서 근로능력자로 판정된 대상 중 일부는 근로무능력자로 재판정될 것임.

○ 둘째, 조건부과 제외자로 분류하여온 취업자를 조건부과 대상에 포함하는 등 대다수 근로능력자를 조건부과 대상으로 선정하는 것이 적절함.

– 취업상태 여부를 떠나 근로를 통해서 최저생계비 이상의 소득을 올리지 못하고 있는 상태는 자립을 이루지 못한 것이고 따라서 수급상태의 근로능력자 모두를 조건부과 대상으로 선정하는 것이 원칙이 되어야 함.

– 특히 기존에는 조건부과 제외자를 분류하는 기준을 근로시간 기준으로 되어 있어 행정일선에서 집행하기 어려운 면이 있었음. 현 제도에서는 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상)의 근로나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로 등 주당 근로시간 기준을 충족하면 취업자로 구분되어 조건부과제외자로 됨. 이들 취업자 중 다수는 불안정한 고용상태에 머물러 있는 것으로 보이며, 이들을 안정적인 취업으로 전환할 수 있도록 지원하는 것이 필요함. 하지만 이들 중 일부는 조건부수급자로 지정되는 것을 꺼려 근로시간을 과대 신고하는 것으로 알려져 있어, 이들에 대해서 근로의무의 부과나 자립지원을 효과적으로 수행하기가

어려움. 따라서 이를 근로소득 기준(자활임금)으로 바꾸어 집행의 현실성을 높여야 함.

- 셋째, 조건 불이행을 방지하고 조건이행의 수준을 제고하기 위해서는 조건부과 방식의 개선이 필요함. 근로능력 가구에 대해서는 선 조건부과(자립지원계획 수립) 후 수급자 선정의 방식으로 수급자 선정 방식을 전환할 필요가 있음.
  - 조건부 수급자 중 취업대상자는 고용노동부 고용안정센터의 자활사업, 비취업대상자는 보건복지부 자활사업에 참여하도록 되어있지만, 자활사업 참여의무를 불이행하는 경우에 효과적인 대응이 이루어지지 못하고 있는 것으로 보임.
  - 현 제도에서는 조건불이행자에 대해서는 조건불이행 수급자 몫의 생계급여를 중지하는 제재를 하도록 되어있지만, 그 집행상황이나 효과를 확인하기 어려움. 또 조건을 불성실하게 이행하는 경우에 대해서도 뚜렷한 대책이 없는 상황임.
  - 현재는 수급자 선정 후 조건부과가 이루어져 선정된 수급자가 자발적으로 초기상담을 통한 직업능력 평가나 자립지원계획 수립에 응하지 않는 경우에는 특별한 대책을 마련할 수 없음. 생계급여를 일부 삭감하는 등 조건불이행자에 대한 제재가 있기는 하지만, 수급자 선정 단계에서 수급 당사자가 자립노력의 의무가 있으며 그러한 의무가 이행되지 않을 때에는 제재를 받을 수 있음을 명확하게 인지하도록 하는 노력이 선행되어야 함.
  - 그리고 이러한 선 조건부과 후 수급자 선정 방식은 지자체가 수급자 자립지원 서비스를 서비스 기관에 위탁하는 과정에서 발생하는 기관 간 연계 단절이나 소통상의 문제를 줄이는 방안이 될 수 있음.
  - 다음으로 조건부과제외자나 조건제시유예자에 대해서 주기적으로 모니터링이 되지 않고 있으며, 그 중에서도 조건부과제외자 특히 취업자 관리의 필요성이 제기되고 있음. 이들의 근로와 소득활동에 대해 주기적인 모니터링을 강화하는 작업이 필요
- 넷째, 조건부과 대상을 넓히고 조건이행을 강화함과 동시에 자립지원서비스의 향상이 중요
  - 조건부과 강화는 동기효과를 발생시켜 자립을 촉진할 수 있지만, 적절한 서비스를 제공하지 못할 경우 탈수급을 늘리되 안정적인 고용에 정착하지 못하는 다수의 빈곤층이 발생할 가능성이 있음. 자립지원서비스의 개선을 위해서는 취업지원 서비스를 일차적인 축으로 하되 여기에 교육훈련 서비스와 경과적 일자리 서비스

를 결합하는 방향으로 서비스 내용의 전환이 필요함.

- 최근 성과관리형 자활시범사업이나 저소득층 취업패키지 사업은 이러한 전환을 이루어낼 좋은 경험적 자원이 될 것임. 이러한 사업을 확장시키면서 기존 지역자활센터 중심으로 이루어진 자활근로 등을 재편하는 과제가 추진되어야 할 것임.
- 마지막으로, 이렇게 근로연계를 강화하고 자립지원서비스를 확충하여 실행하게 되면 남는 문제는 조건이행기간을 채우고도 자립을 이루지 못하는 대상자에 관한 조치임.
- 일정 기간(2-3년)의 지원에도 불구하고 최저임금 이상 수준의 취업에 성공하지 못하고 또 취업가능성이 매우 낮은 조건부과 대상자에 대해서는 (준)공공의 일자리를 최후 보루로 제공하고 기초생계급여의 수급자격을 종료함.
- 일자리를 받은 대상자는 이 일자리에 성실하게 근로를 하면 생계급여 상한액을 급여로 별도로 하고 불성실 근로의 경우에는 상응하는 만큼 생계급여 상한액의 일부를 삭감 당하게 됨. 이러한 제도 변화는 급여의 기간제한과 유사한 성격을 갖지만, 일자리 제공의 책임을 정부가 가지며 일자리에서 성실하게 근무하는 한 최저생계를 유지할 수 있도록 하고 있다는 점이 차이가 있음.
- 그러나 이러한 일자리 제공에도 불구하고 생계급여 수준의 소득을 올리지 못하는 참가자에 대해서는 밀착 상담과 모니터링을 통해 사유가 불성실에 기인하는지, 당사자가 통제할 수 없는 개인적, 가족적 요인이 없는지 등을 확인하여 적절한 구제조치를 취하는 노력이 필요함.

## 2-2. 근로능력 수급자에 대한 판정 및 지원체계

### 2-2-가. 개편배경 및 필요성

- 본 연구는 기초생활보장제도와 관련한 연구에서 그 동안 간과되어 왔던 수급자 관리체계의 실태와 문제점을 진단하고, 이를 토대로 근로능력 수급자에 대한 판정 및 지원체계에 대한 종합적인 개편방안을 마련하고자 하는 것임.
- 현재 기초생활보장제도의 근로능력 수급자 판정 및 관리체계에서 다음과 같은 문제가 발생하고 있을 개연성에 주목하고 있음.
  - 현행 기초생활보장제도에서 근로능력 수급자에 대한 각종 판정업무가 내실 있게 진

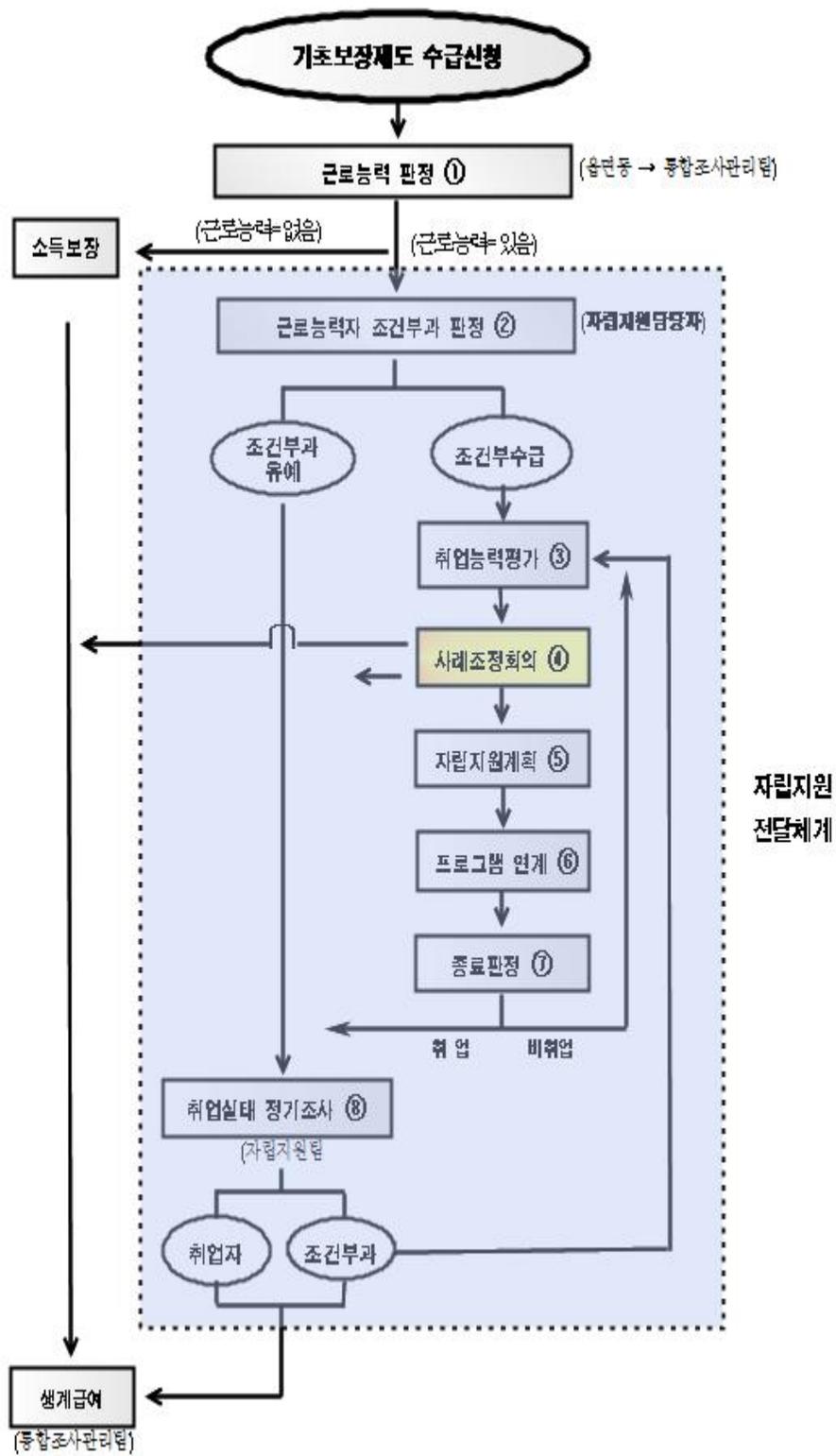
- 행되지 못하여, 근로능력판정에서 근로능력자들이 근로무능력자로 판정되거나, 조건부과판정에서 조건부과제외자 판정이 남용되고 정기적으로 재판정이 진행되지 않고, 자활역량평가(이후 취업능력평가)가 자활사업 참여자의 능력과 욕구에 대한 체계적인 평가 없이 허술하게 진행되는 문제
- 근로능력 수급자에 대한 각종 판정기준 및 운영방식에 있어 통일된 규칙이 적용되지 않고, 시군구 간의 판정기준 적용 및 제도운영방식에 따라 영향을 받는 문제임. 달리 표현하면, 현재의 각종 지침은 명확하게 표준화된 기준을 적용하지 못하고 있으며, 시군구 단위에서 조건부수급자 지정과 관련하여 소극적 태도를 취하는지, 적극적 태도를 취하는지에 따라 자활사업 참여자 규모 등이 큰 편차를 보이고 있음.
  - 기초생활보장제도에서 규모나 판단기준의 모호성을 고려할 때 가장 체계적인 관리가 필요한 수급자 유형은 ① 취업으로 인한 조건부과제외자, ② 질병 및 부상으로 인한 조건부과제외자 및 조건제시유예자, ③ 시험준비 등으로 인한 조건제시유예자 등임. 조건부과제외 및 조건제시유예 등은 용어가 분명하지 않으며, 각 용어가 규정하고 있는 사유 또한 변별력이 크지 않음. 이는 관리의 책임소재를 분산시키고, 조건부과제외 및 조건제시유예 사유의 해소시점에서의 재판정을 어렵게 하는 문제점을 안고 있을 개연성이 있음.
  - 근로능력 수급자에 대한 관리체계를 내실화하려면, 판정기준을 현실화하는 것도 중요하지만, 그 이상으로 판정절차를 투명화하는 조치가 필요함. 수급자를 프로그램에 배치하는 판정은 수급자 개인 및 가구여건 그리고 지역의 공급여건 등 다양한 요인을 고려한 판단이 불가피하기 때문에, 취업능력평가표(현 자활역량평가표)만을 토대로 결정을 하기는 쉽지 않음. 담당자 1인의 판단으로 프로그램 배치를 결정하는 경우 많은 논란을 야기할 가능성이 있음. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서 각 수급자의 욕구와 의지를 반영하고, 다양한 공급주체가 합의하는 과정이 중요함

## 2-2-나. 개편원칙 및 방향

- 제시하는 개편의 원칙은 다음과 같음.
  - <전체 기초>는 <근로능력 판정 → 조건부과판정 → 취업능력평가>의 전체 판정과정은 개편하여 보다 일관된 판정체계를 구축하는 것임.
  - <근로능력판정> 과정에서 근로능력자가 근로무능력자로 판정되지 않도록 상담과 판

- 리를 강화하는 것임.
- <조건부과판정> 업무를 시군구 통합조사관리팀에서 시군구 자립지원팀으로 이관하여, 조건부과판정 과정에서 조건부과제외 및 조건제시유예가 남발되지 않도록 조치하는 것임.
  - <취업능력평가>는 자활사업 참여자의 취업능력을 보다 객관적으로 파악하고, 이를 프로그램 배치의 근거로 삼는 것임. 시군구 자립지원팀과 고용지원센터의 협력을 강화하여 수행
  - <사례조정회의>는 취업능력평가 결과를 토대로 자활사업 참여자의 프로그램 배치를 결정하도록 하는 것임. 사례조정회의는 시군구 자활담당과 고용지원센터 직업상담원 등이 함께 참여하여 프로그램 배치과정에서 투명성을 높이고, 지역사회 자원을 보다 효과적으로 활용하게 하는데 목적이 있음.
- 본 연구에서는 근로능력 수급자 관리체계의 핵심문제가 조건부과 판정체계 및 취업능력 평가체계에 있다고 보고, 이를 토대로 다음을 핵심적인 개편방안으로 제시함.
- 근로능력 수급자에 대한 자산조사 업무를 제외한 <취업실태 파악 및 조건부과 판정 업무>를 시군구 자립지원팀으로 이관하여, 실질적인 관리체계를 구축하여야 함.
  - 조건부과 대상자에 대한 <취업능력 평가업무>를 내실화하고, 이를 토대로 핵심 사업관리주체가 참여하는 사례조정회의를 설치하여 참여자의 능력과 욕구에 맞는 프로그램 배치를 활성화하여야 함.
- 이 개편방안을 이루기 위해서는 다음과 같은 부처 간 협의가 필요함.
- 보건복지부 내부 협의사항 : <근로능력판정> 업무는 보건복지부 자립지원과로 이관되었으나 <조건부과판정> 업무가 기초생활보장과 또는 기초생활보장관리단 업무로 남아 있어, 이 업무의 이관과 관련된 협의가 필요함.
  - 보건복지부와 고용노동부의 협의사항 : <취업능력평가>를 강화하려면, 판정기준 개선 및 고용지원센터 인력의 파견 등에 대해 보건복지부와 고용노동부 간의 협의와 그에 따른 결정이 필요함.
  - 행정안전부와의 협의사항 : <근로능력판정 → 조건부과판정 → 취업능력평가>를 내실화하려면 결국 조직과 인력을 확충하는 문제가 관건이며, 이를 위해서는 보건복지부와 고용노동부의 공조가 필요함.

□ 근로능력 수급자에 대한 판정 및 지원체계의 흐름도



□ 현 제도와 개편방안의 비교

		현행	개편
근로 능력 판정	업무 소관	- 보건복지부 기초생활보장 관리단	- 보건복지부 자립지원과
	업무 수행	- 읍면동 → 통합조사관리팀(결정)	- 읍면동 → 통합조사관리팀(결정)
	판정 방식	- (판정기준) 개편방안 별도 연구 중 - (시행) 1년 주기 재판정 시행 미흡	- (판정기준) 외부 연구결과 수용 - (시행) 1년 주기 재판정 지침 준수
조건 부과 판정	업무 소관	- 보건복지부 기초생활보장 관리단	- 보건복지부 자립지원과
	업무 수행	- 시군구 통합조사관리팀	- 시군구 자립지원팀
	판정 방식	- (판정체계) 시군구 통합조사팀의 서류심사만으로 엄밀한 조건부과 판정을 하기는 곤란 - (유형구분) <조건부과 제외·유예> 등 구분 및 판정방식이 복잡하여 체계적인 관리가 곤란 - (판정방식) 시군구마다 판정기준과 방식이 상이하여 조건부과 제외자 판정이 자의적으로 이루어지고 있음	- (판정체계) 자립지원팀이 근로능력 수급자에 대한 조건부과 판정업무를 담당하여 판정체계를 강화 - (유형구분) <조건부과 제외·유예> 등 판정체계를 단순화하여 유형구분 및 관리체계를 명료화 - (판정방식) 시군구의 조건부과판정 기준 및 절차를 표준화하여 보다 체계적인 관리체계를 구축
취업 능력 평가 (자활 역량)	업무 소관	- 보건복지부 자립지원과	- 보건복지부 자립지원과
	업무 수행	- 시군구 자립지원팀	- 시군구 자립지원팀
	판정 방식	- (취업능력평가) 현 자활역량평가는 일회성 상담으로 실제 취업가능성을 파악하기에는 미흡 - (사례조정회의) 없음  - (종료판정) 현재는 특정 자활사업 프로그램 참여가 종료되어도 재평가 조치가 없어 장기 참여문제가 발생	- (취업능력평가) 현행 평가표 개편. 일정 기간의 취업능력평가 프로그램 운영. 사례조정회의에 <평가표>제출 - (사례조정회의) 신설. 자립지원담당, 직업상담원 등이 참여하여 프로그램 연계를 결정(자립지원계획 수립) - (종료판정) 신설. 일정한 프로그램 참여기간을 설정하고, 종료시에도 미취업자에 대해서는 재평가
취업 실태 정기 조사	업무 소관	- 보건복지부 기초생활보장 관리단	- 보건복지부 자립지원과
	업무 수행	- 시군구 통합조사관리팀	- 시군구 자립지원팀(읍면동)
	시행 방식	- (시행) 현재 근로능력 수급자의 취업실태에 대한 주기적 관리는 제대로 이루어지지 않고 있음	- (시행) 취업실태 정기조사를 통해 조건부과 대상에 대한 안정적인 관리체계 구축

□ 각 부문별 개편원칙 및 방향은 다음과 같음

- 근로능력판정은 각 관리주체가 판정책임을 서로에게 미루고 있는 상황이라는 점에서, 판정의 책임소재를 명확하게 하고, 초기판정과 재판정을 내실화하는 것이 관건임.
  - － 현재 의학적 평가와 간이평가를 결합시켜 운영하는 방식을 바꾸어, 제3의 전문기관(예를 들면 연금공단 등)에게 근로능력판정을 의뢰하는 방안 또한 검토할 필요가 있음. 하지만 이 경우에는 판정의 신뢰성과 수급자의 편의성에 주목해서 그 타당성을 검토해야 할 것임. 그리고 공공의료기관에게 의학적 판정을 의뢰하는 방안 또한 함께 고려되어야 할 것임.
  - － 기초생활보장제도 지침에서 <근로능력 없음> 항목에 대해서 전면적인 개념적 재구성이 필요함. 즉, 근로능력의 영구적 상실(중증장애)과 일시적 상실(부상/질환), 일시적 제약(임신, 공익근무)을 구분하고, 일시적 상실과 제약은 조건부과유예로 분류함.
- 조건부과판정에서는 행정적 편의를 위해 조건부과제외자나 조건제시유예자로 판정하는 문제점을 최소화하는 것이 핵심이므로, 근로능력 수급자에 대한 취업지원을 담당하는 일선 조직이 조건부과판정을 담당하게 하는 것이 바람직함. 시군구 자립지원팀에게 조건부과판정 이관을 제안함.
  - － 시군구 자립지원팀이 담당자가 통합조사팀으로부터 근로능력자 명단을 넘겨받아 조건부과판정을 실시함. 이 새로운 조건부과판정 방식은 신규수급자에게 우선 적용하고, 기존 근로능력수급자는 <단계적으로> 재판정을 실시함. 이는 제도개편 초기에 조건부과 판정업무 부담이 과도하게 집중되는 문제를 해결하기 위해서 업무부담을 분산시키는 방안으로 제시한 것임.
  - － 조건부과제외 사유와 조건제시유예 사유가 차이점을 명확하게 구분하기 어렵고 운영과정에서 관리공백을 야기한다는 점에서, 이 두 사유를 통합하여 단일한 <조건부과유예> 기준을 설정함. 이는 취업 및 근로능력의 일시적 상실 또는 제약으로 조건부과가 유예된 것이므로 이론적으로 ‘제외’보다 ‘유예’라는 표현이 타당하며, ‘유예’라는 개념화를 통해 유예 사유가 해소된 이후의 재판정이 필요하다는 것을 명문화하고자 하는 것임.
  - － 취업실태 정기조사를 신설하여 취업으로 인한 조건부과제외자가 실제로는 장기간 미취업상태에 머무는 것을 억제하고, 불안정 취업자나 장기 미취업자에게 자활프

로그램 등 취업지원 서비스를 제공하도록 함. 이 업무는 읍면동 및 시군구 통합 조사 관리팀과의 업무분담이 필요하며, 그 밖에도 근로능력 수급자 전반에 대한 소득조사 기능을 강화하기 위해 각종 개편방안을 마련하여 시군구 통합조사관리 팀에 연계하도록 조치하는 것이 필요함.

- 취업능력평가는 취업능력평가표를 보완하고, 평가업무를 일련의 프로그램을 통해 수행하는 방안을 제안함. 시군구에 파견된 직업상담원이 <취업능력평가표>를 활용하여 자활사업 참여자의 취업능력을 평가하고, 이를 사례조정회의에 제출하여 프로그램 배치의 근거로 삼게 해야 함.
  - 취업능력평가표는 근로빈곤층의 취업에 영향을 미치는 결정요인을 파악하고, 각 요인의 상대적 중요도를 고려하여 배점을 수정
  - 취업능력평가는 시군구에 파견된 직업상담원이 담당하되, 실제 평가는 프로그램 형태로 위탁 운영하는 방안(제1안)과 시군구 사례관리 인력을 활용하는 방안(제2안)을 제안할 수 있는데, 본 연구에서는 제1안을 추천하고자 함.
  - 이 방안은 대도시 및 중소도시지역에 대해서는 고용지원센터에 우선 위탁하고, 고용지원센터에 대한 접근성이 낮은 농어촌 지역에 대해서는 지역자활지원센터 등 민간기관을 활용하는 것임. 이는 새로운 취업능력평가 방안이 조직과 인력 등 제반여건이 갖추어진 지자체부터 우선 실시할 수 밖에 없다는 현실을 감안한 것으로서, 취업능력평가방안은 관련 부처와 자치단체의 협의를 거쳐 세부 추진계획을 수립해야 할 것임.
- 사례조정회의를 신설하고, 여기에 시군구 자립지원담당자와 직업상담원 그리고 기타 인력이 함께 참여하여 조건부수급자가 참여할 프로그램을 결정하고, 그 밖의 복지서비스를 연계하도록 함.
  - 사례조정회의의 주요 기능은 조건부수급자가 참여할 자활프로그램을 결정하고, 프로그램 참여에 필요한 각종 서비스를 연계하는 것임. 그리고 조건부과유예 판정 및 근로능력 재평가 결정 등의 조치를 취하는 것임.
  - 시군구 자립지원담당자는 사례조정회의 결정사항을 토대로 자립지원계획을 수립하고, 자활프로그램 참여기간 종료자에 대한 종료판정 및 사후조치를 담당함으로써, 관리미흡에 따른 프로그램 장기참여를 제한할 필요가 있음. 이는 자활사업 참여기간이 별다른 규정이나 개입없이 장기화되는 문제를 해소하기 위한 상징적인 조치로 이해할 수 있음.

- 기존의 취업대상자와 비취업대상자 구분을 폐지하여, 자활사업 참여자에게 다양한 프로그램을 지원할 수 있게 해야 할 것임.
- 사례조정회의를 신설하고, 여기에 시군구 자립지원담당자와 직업상담원 그리고 기타 인력이 함께 참여하여 조건부수급자가 참여할 프로그램을 결정하고, 그 밖의 복지서비스를 연계하도록 함.
- 사례조정회의의 주요 기능은 조건부수급자가 참여할 자활프로그램을 결정하고, 프로그램 참여에 필요한 각종 서비스를 연계하는 것임. 그리고 조건부과유예 판정 및 근로능력 재평가 결정 등의 조치를 취하는 것임.

## 2-2-다. 세부 개편방안

### 1) 근로능력판정체계 개편방안

#### □ 근로능력판정체계 개편의 필요성

- 현재의 기초생활보장제도의 근로능력 판정체계는 근로능력이 있는 수급자에 대한 관리가 취약하다는 비판에 직면해 왔기 때문에, 향후 보다 전문적이고 객관적인 기준을 토대로 근로능력판정체계를 재구성할 필요성이 있음.
  - 근로능력 판정체계가 허술한 경우 사실상 취업가능성이 희박함에도 불구하고 그러한 조건을 강제 받을 위험성이 있고, 지나치게 관대한 경우 형평성을 둘러싼 논란을 야기할 위험성이 있는데, 현재 기초생활보장제도는 이러한 위험성을 안고 있음.
  - 근로능력 판정기준 및 적용방식이 지역별로 큰 편차를 보이고 있음. 전국적 단위에서 실시되고 있는 공공부조제도의 체계화를 위해서 보완이 필요함.
- 근로능력 있는 수급자에 대한 체계적인 지원을 위해서 합리적인 근로능력 판정체계 구축이 필요함.
  - 기초생활보장제도 하에서 근로능력판정은 취업가능성이 있는 수급자를 판별하고 이들에게 취업지원 등의 프로그램을 연계하는데 그 목적이 있음. 따라서 이러한 기능을 수행할 수 있도록 근로능력판정과 자립지원정책 간의 관계를 강화해야 함.
  - 근로능력이 없는 것으로 판정된 사유가 종결된 시점에서 고용지원서비스 제공 등 적절한 개입이 필요하지만, 현재의 근로능력판정체계에서는 이를 제도화하기 어려움

○ 근로능력판정 업무가 보건복지부 자립지원과로 이관됨에 따라, 근로능력판정과 관련된 기준설정 및 수행체계 전반에 대한 재검토가 필요함.

– 향후 근로능력판정은 자립지원을 위한 각종 프로그램과의 연계성을 고려해야 할 것임.

□ 근로능력판정과 관련된 문제점

○ 현재 근로능력판정과 관련하여 가장 큰 문제점은 의사와 사회복지전담공무원이 그 책임을 지려하지 않는다는 것임. 이는 근로능력판정이 건강상태 및 장애 등에 대한 판단이라기보다, 근로능력의 상실정도가 취업에 어떤 영향을 미치는가 하는 <취업가능성>에 대한 판단이기 때문임. 즉 의학적 판단이나 간이 활동능력 평가 등을 통해 쉽사리 판단할 수 없는 내용이기 때문에, 일선의 실무자들은 자의적 판단과 그에 따른 분쟁의 소지를 우려하고, 업무를 부담스럽게 느끼게 됨.

– 의사들은 질환의 유형과 정도 그리고 예상되는 치료기간 등을 명시할 수는 있지만, 이것이 근로능력이 있다고 판정하는 것으로 해석하기를 꺼려하는 경향이 있음. 사실 장애로 인해서 노동상실률이 80%라는 식의 판정은 실제 노동시장참여에 영향을 미치는 제반 사회제약을 고려하지 못하고 있다는 점에서 근로능력판정 으로서는 적절치 않다는 비판이 있음. 이러한 맥락에서 근로능력판정 또는 근로활동능력판정은 취업지원대상과 보호대상을 판정하는 복지정책의 맥락에서 별도로 이루어질 필요가 있다는 지적이 있음.

– 사회복지전담공무원은 자신들의 수급자의 근로능력을 판정할 수 있는 전문성이 없기 때문에, 의사의 진단서를 토대로 판단할 수밖에 없다고 강변하고 있음. 이러한 주장을 하는 이유 중의 하나는 근로능력판정과 관련한 민원이 야기되는 경우, 자신의 판단에 대한 책임이 과중하게 부여되기 때문으로 여겨짐. 향후 근로능력판정과 관련된 민원이 증가하는 경우, 실무자사이에서 점진적으로 <근로능력 없음> 판정을 하게 될 유인이 증가할 개연성이 높음.

– 결과적으로 의사의 진단서를 남용하여 근로능력 없음 판정을 받는 수급자가 발생하고, 이것이 언론을 통해 보도되는 상황에서 행정적으로 대처방안이 뚜렷하지 않은 상황임.

○ 수급자에 대한 근로능력판정 문제와 관련하여 잠재된 쟁점은 판정의 경계선에 위치한 집단(근로미약자 집단)에 대한 정책방향(근로능력판정 및 지원정책의 방향)을 어떻게 설정해야 할 것인가의 문제임.

- 현재의 의학적 판단과 간략한 초기상담만으로 경계선에 위치한 집단의 근로능력을 정확하게 파악하기는 힘든 상황임. 행정일선에서의 경험은 의학적 판정과 초기상담과정에서의 판단만으로 실제 근로능력을 제대로 파악하기 힘들다는 것임.
- 근로능력 판정기준을 지나치게 엄격하게 하는 경우, 사실상 취업이나 자립의 가능성이 희박한 집단에게 조건을 부과함에 따라 사업이 부실화되는 등의 역효과가 나타날 수 있음. 반대로 근로능력 판정기준을 지나치게 관대하게 설정하는 경우, 사실상 취업할 수 있는 집단을 보호한다는 비판에 직면할 수 있고 판정체계 자체에 대한 불신이 심해져 제도운영에 부담이 될 개연성이 존재함.
- 근로능력판정체계의 문제는 장애판정체계의 정비와 궤를 같이해야 한다는 점에서 개편이 용이하지 않음. 장애범주가 지속적으로 확대되는 상황에서 이를 어떻게 근로능력판정에 적절하게 반영할 것인가의 문제가 발생함.
- 개편원칙과 방향
  - 별도의 장애판정체계가 있는 상황에서, 기초생활보장제도가 근로능력판정을 하는 것은 기존의 장애판정으로 포괄하지 못하는 근로능력 상실집단을 파악하는 것임. 즉 근로능력판정은 취업과 자립을 촉진하기 위해 규제와 인센티브를 강화해야 할 대상과 보장(Protection) 원칙에 따라 관대하게 보호해야 할 대상을 선별하는 데 목적이 있음.
    - 이 점에서 기초생활보장제도의 근로능력판정은 단순한 근로능력상실정도에 대한 판정과 이후의 제반 판정, 즉 조건부과판정이나 취업능력판정의 연계가 매우 중요함 => 이는 기초생활보장제도에서 근로능력판정이 사실상 취업능력판정과 묶여 있는 패키지라는 것을 의미함.
  - 근로능력판정은 취업가능성에 대한 종합적인 판단이기 때문에 자의적 판단의 위험성과 더불어 이의제기의 가능성이 상존한다는 사실을 전제로 개편방안을 마련하는 것이 필요함. 즉 판정기준에 대한 보다 전문적인 개편방안을 마련함과 동시에 이를 토대로 주기적인 점검을 강화하여 야 함.
    - 특히 일시적인 근로능력 상실의 경우 자의적 판단의 위험이 있기 때문임. 그리고 현재 근로능력판정에 대한 불신도 이와 관련이 있기 때문임.
- 세부 개편방안
  - 현재의 근로능력판정 방식, 즉 의학적평가와 활동역량평가(간이평가)를 합산하는 방식은 많은 문제점이 거론되고 있지만, 공공부조제도 상의 근로능력판정(또는 장애판

- 정)을 위해서는 불가피한 측면이 있으므로 단기적으로는 현재의 방식을 유지하고, 중장기적으로는 의학적 평가와 활동역량 평가 등을 일원화는 방안을 포함한 다양한 개편방안에 대한 중장기적인 검토가 필요함.
- 현재의 방식은 특히 <질환을 사유로 하는 근로능력판정>등 일시적인 근로능력판정에서 문제를 나타내고 있지만, 공공부조제도 상의 근로능력판정(또는 장애판정)을 위해서는 불가피한 측면이 있고, 획기적으로 개선한 방안도 제시되고 있지 않을뿐더러 개선방안 자체가 면밀한 준비가 필요함.
  - 따라서 현재 상황에서 단기적으로는 이러한 판정기준과 판정방식을 개편함에 있어 보다 전문적이고 객관적인 방안을 모색하는데 많은 노력을 기울일 필요가 있음.
  - 중장기적으로는 근로능력 판정체계에서 의학적 평가와 활동역량 평가(간이평가)로 이원화된 현재의 방식을 바꾸어, 제3의 전문기관(예를 들면 연금공단 등)에게 근로능력판정을 의뢰하는 방안 또한 검토할 필요가 있음. 하지만 이 경우에는 판정의 신뢰성과 수급자의 편의성에 주목해서 그 타당성을 검토해야 할 것임. 그리고 공공의료기관에게 의학적 판정을 의뢰하는 방안 또한 함께 고려되어야 할 것임.
- <근로능력 없음>이라는 범주를 보다 명확하게 재규정할 필요가 있음. 일시적 근로능력 상실자나 취업여건 제약자에 대해서는 <근로능력 없음>이 아니라 <근로능력 있음>으로 판정한 뒤, 조건제시 유예자로 편입시키는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 현재 기초생활보장제도 지침에서 <근로능력이 없는 수급자>로 분류된 집단에서는 근로능력의 영구적 상실(중증장애)과 일시적 상실(임신, 부상/질환)이 구분되지 않고 있으며, 근로능력 없음(부상/질환)과 취업여건 제약(공익근무) 또한 구분되지 않고 있음. 그리고 이러한 개념적 혼동은 조건부과제외자나 조건제시유예자 판정 과정에도 영향을 미치고 있음.
  - 따라서 일시적 근로능력상실자나 취업여건 제약자는<근로능력 있음>으로 판정한 뒤, 조건제시 유예자로 편입시킬 것을 제안함. 이는 주기적인 근로능력판정을 안정화하기 위해서도 필요한 조치로 판단됨.
- 주기적 재판정을 활용하여 현재 근로능력 판정기준의 모호함을 해결하도록 할 필요가 있음.
- <근로능력의 항구적 상실 및 일시적 상실>을 구분하고, 후자에 대해서는 그 사유가 종결되는 시점에 재판정을 하는 절차를 통해, 근로능력자가 무능력자로 장기간 체류하는 문제를 최소화할 수 있음. 이는 근로능력판정의 모호함을 보완하는

장치로 이용할 수 있음.

- 이 때 행정일선에서 이러한 재판정 업무가 형식적으로 진행되지 않도록, 질병부상 등으로 인한 <근로능력 없음>에 대해서는 해당 사유가 적용되는 기간이 만료되기 전에 그 사실을 통보함으로써 지속적으로 근로능력 유무를 점검하도록 한 현행 지침을 준수하도록 감독할 필요가 있음.
  - 이 과정에서 <근로능력에 대한 최종 판정권한>은 시군구 통합조사관리팀에 그대로 두는 것이 바람직하다고 생각함. 이는 근로능력판정을 자립지원팀으로 이관하는 것은 지나치게 큰 업무부담을 초래할 개연성이 있기 때문임.
- 시군구 통합조사관리팀을 대상으로 근로능력 판정기준 및 판정방식과 관련해 통일된 관리방식이 작동하도록 교육을 강화할 필요가 있음.
- 현재 시군구별로 근로능력 판정기준을 상이하게 적용하는 원인 중 하나는 판단하기 모호하는 경우에 대한 통일적인 교육과 지침 등이 취약하기 때문임. 따라서 읍면동과 시군구 담당자를 대상으로 근로능력판정과 관련된 교육과 사례별 지침을 제공할 필요가 있음.
  - 근로능력판정이 애매한 집단이 존재하며 이들이 논란의 핵심이라는 점을 감안하면, 이들 집단에 대한 판정경험을 축적하는 노력이 필요하고, 모호한 케이스에 대한 표준화된 지침 또는 매뉴얼을 만드는 노력도 필요할 것임.
  - 2010년 구성되어 운영되고 있는 <중앙근로능력심사위원회> 등을 내실화하는 조치가 수반되어야 함. 이 위원회는 근로능력판정과정에서 쟁점이 되는 다양한 사례를 심사하는데 목적이 있지만 아직까지 제대로 개최된 바 없음. 근로능력판정 위원회를 개최하여 판정이 힘든 사례에 대한 경험을 축적하고, 근로능력 판정과 관련된 구체적인 지침을 작성할 필요가 있음.
- 근로능력판정을 통해 <근로능력 있음>으로 판정된 수급자 전체에 대해서는 그 리스트를 시군구의 자활담당이 별도로 관리하는 조치가 필요함. 이는 지금까지 조건부수급자로 판정된 수급자 리스트만을 관리하던 방식에서 조건부과제외자 및 조건제시유예자 전체에 대한 관리방식으로 전환할 필요가 있음을 의미함.
- 이를 위해서는 인력의 확충이 절대적으로 필요함.
  - 구체적으로는 직업상담원 등을 자활업무에 배치하여 이러한 업무를 수행할 수 있는 인프라를 구축하고, 이를 전제로 기초생활보장제도 수급자에 대한 근로능력 판정 및 재판정을 실시하도록 함.

- 우선 행정일선에 큰 부담을 주지 않으려면, 기존 수급자에 대해서는 일정기간, 예를 들면 1년 가량의 시간적 여유를 두고 단계적으로 재판정을 하는 방식을 취할 필요가 있음. 이는 신규수급자에 대해서는 개편된 판정기준을 적용하더라도, 기존의 방대한 수급자를 대상으로 하는 판정은 시간적 여유를 두고 시행해야 한다는 것을 의미함.

## 2) 조건부과판정체계 개편방안

### □ 조건부과판정체계 개편배경 및 필요성

- 조건부과판정체계란 근로능력이 있는 수급자가 미취업상태에서 별다른 조건부과 없이 각종 급여를 수급하는 것을 통제하는데 그 목적이 있음. 이러한 관리체계가 제대로 작동하지 못하여 장기간 조건부과제외자나 조건제시유예자에 대한 취업상태나 소득상태 파악이 공백상태로 남아 있는 경우, 이들의 취업상태와 소득상태와 무관하게 급여가 지급되고 이것이 수급자의 의식에 부정적인 영향을 미칠 개연성이 있음. 그리고 행정조직이 점점 공식행정자료에 의존해서 소득을 파악하고 급여를 하는 경우, 이러한 개연성은 더욱 커지게 됨.
- 현재 조건부과 판정체계는 사실상 최소규모의 조건부수급자 또는 자활사업참여자를 선정하는 절차로 전락하였고, 이는 조건부수급자로 선정되지 않은 수급자에 대한 관리체계의 내실화 없이 이루어짐으로써 전체 근로능력 관리체계를 약화시키는 결과를 초래한 것으로 판단됨.
- 조건부과제외자 및 유예자의 취업상태나 소득상태에 대한 관리는 사실상 거의 이루어지지 않고 있음. 현재 사회복지통합관리망이 구축되어 운영되고 있지만, 공식 행정자료만으로 이들의 취업상태 및 소득상태의 변화를 확인하는데 한계가 있고, 기초생활보장제도 수급자로 파악되면 건강보험공단 및 국민연금공단의 데이터에도 더 이상의 정보입력이 이루어지지 않고, 관련 정보가 전달되지도 않고 있는 실정임.
- 이러한 관리공백은 근로능력이 있는 미취업수급자가 자립지원을 위한 각종 프로그램에 참여하는 경우와 형평성의 문제를 야기하고, 더 나아가서는 자활사업 참여자의 참여의지에도 부정적인 영향을 미치게 됨. 그리고 설사 자활사업을 통해 취업하더라도 지속적으로 기초생활보장제도에 안주할 수 있는 여지를 주게 됨. 이는 생계급여 지출의 증가로 나타날 개연성이 있고, 이러한 문제점이 누적되는 경우 기초생활보장제도 자체의 건전성은 심각하게 위협받을 수 있음.

□ 조건부과판정체계의 문제점

- 조건부과제외 및 조건제시유예 등은 판정기준이 모호하여 변별력이 없음에도 불구하고 서로 다른 기준처럼 구분되고 있음. 따라서 실제로는 유사한 집단이 다른 기준과 절차를 통해 상이하게 관리되고 있음.
- 조건부과 판정업무 자체가 실제 자립지원이라는 정책목표를 수행하는데 적합하지 않는 조직인 시군구 통합조사관리팀이 담당하고 있음. 조건부과판정은 취업지원 등 각종 자립지원 서비스 연계를 위한 적합성을 판단하는 장치로서, 판정조직 자체도 이러한 임무에 대한 동기부여가 절실함. 이는 업무의 편의를 위해 취업지원이 필요한 대상을 조건부과제외자나 조건제시유예자로 판정하지 않게 하는 조치가 필요하다는 것을 의미함.
  - 시군구 통합조사관리팀에 각종 상담과 선정, 그리고 판정과 급여 등의 업무가 집중됨에 따라, 근로능력자에 대한 체계적인 관리의 여력이 없다고 판단됨. 시군구 통합조사관리팀이 조건부과판정을 하는 경우, 해당 수급자와의 면담이 없이 결정을 내리는 경우도 존재하는 것으로 파악되고 있음. 물론 신규수급신청자에 대해서는 기본적으로 직접면담을 통해 근로능력 유무와 기타 조건에 대해 확인하고 있지만, 업무과다로 인해 기존 수급자에 대한 판정은 후순위로 밀려나는 경향이 있음.
  - 통합조사관리팀의 담당자는 근로능력수급자를 조건부수급자 또는 자활사업 참여자로 판정하기를 기피하는 경향이 있는 것으로 나타남. 이는 다음의 이유 때문인 것으로 판단됨. 첫째, 지역사회 내에서 근로능력 수급자에게 제공할 자활프로그램이 충분하지 않은 경우, 자활프로그램에 배치하기보다 조건부과제외자나 조건제시유예자로 판정할 유인이 생기기 때문임. 둘째, 자활사업에 참여하는 것보다 스스로 노동시장에서 일하는 것이 바람직하다는 판단에 따라, 조건부과판정을 하기보다 추정소득을 부과하고 조건부과제외자로 규정하는 경우가 있기 때문임. 이때는 취업을 이유로 하는 조건부과제외 사유 중 임시일용직 기준이 활용될 개연성이 있음. 셋째, 조건부수급자로 판정하기보다 조건부과제외자로 판정하는 경우 소정의 추정소득을 부과함으로써 관리절차가 종결되므로, 조건부수급자로 판정하는 것보다 행정부담을 덜 수 있기 때문임.
- 조건부과판정과 관련해서 취업상태 등 제반 조건이 변경된 경우, 이를 주기적으로 확인해야 하지만, 사실상 이러한 모니터링이 제대로 이루어지지 않고 있음. 근로능

력이 있는 수급자는 취업상태 등 상태변화가 두드러진 집단으로서 취업상태 등 조건부과상태의 변화를 주기적으로 점검하는 조치는 매우 중요함. 그러나 지금까지 근로능력이 있는 수급자에 대한 관리는 형식적으로 이루어져서 취업상태나 소득상태에 대한 정보 업데이트가 사실상 장기간 이루어지지 않아 왔음.

- 일선 담당자는 기초생활보장제도 수급자 외에도 각종 복지급여 수급자에 대한 선정 및 판정업무의 과다로 인해 기존 수급자에 대한 모니터링에 한계가 있음
- 기초생활보장제도 수급자의 경우 한번 취업상태와 소득상태가 결정되면 그 정보가 주기적으로 업데이트되지 않고 그대로 계속 급여와 수급지위에 영향을 미치게 되기 때문에, 사실상 별다른 행정적 조치 없이 장기수급이 가능해짐.

□ 조건부과판정체계의 개편원칙과 방향

- 궁극적으로 근로능력자에 대한 독립된 관리체계를 구축하여서, 근로능력자에 대한 체계적인 초기상담과 판정 그리고 지원체계를 구축해야 한다는 관점에 입각함.
- 조건부과 판정업무를 담당할 별도의 조직과 인력을 배치할 필요가 있음. 근로능력 수급자 관리시스템의 핵심문제는 조건부과 판정체계가 제대로 작동하지 않는 것인데, 그 이유는 읍면동 담당자와 시군구 통합조사관리팀 그리고 자활담당자 간의 업무분담체계가 단절되어 있기 때문임. 특히 판정업무를 담당하는 시군구의 통합조사관리팀은 기초생활보장제도 외에 각종 복지급여 수급자에 대한 판정업무를 담당하고 있기 때문에 사실상 기초생활보장제도 수급자에 대한 집중적인 관리가 힘들. 이러한 관점에서 보면, 조건부과 판정체계에서 읍면동 담당자와 자활담당자의 역할을 보다 명확하게 규정하고, 그에 따른 권한과 책임을 강화하는 조치가 필요함. 특히 조건부과판정과 취업능력평가를 연계시킬 수 있도록 자활사업을 담당하는 시군구의 해당팀에게 이 업무를 위임할 필요가 있음.
- 현재 근로능력이 있는 수급자 중 상대적으로 체계적 초기상담과 주기적인 점검이 필요한 집단은 조건부과제외자 중 취업자 및 질병 등으로 인한 집단이라고 말할 수 있음. 이들의 소득상태 및 취업상태를 체계적으로 점검할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것임. 그리고 현재 공적인 행정인프라를 통해 제공되는 정보에 전적으로 의존하기보다 이를 보완하는 조치가 필요할 것으로 판단됨. 그러나 조건부과 유예자의 규모 또한 적지 않기 때문에, 단기적 관점에서 보면 조건부과자에 대한 모니터링 강화가 필요하다고 말할 수 있을 것임.
- 조건부과 판정체계를 개편하기 위해서는 근로능력판정, 조건부과제외, 조건제시유예

등에 걸쳐 산만하고 중복되게 설정되어 있는 기준을 단순화할 필요가 있음. 기준을 조건부과유예로 단순화하고, 유예사유에 해소 여부에 대한 체계적인 점검을 강화하는 방안을 취할 필요가 있음.

- 자활사업 참여를 촉진하는 보다 실질적인 조치가 필요함. 현재의 자활프로그램을 대대적으로 개편하여, 각 프로그램별 투입자원의 규모를 합리화하고 프로그램이 참여자 특성과 욕구 및 노동시장연건에 맞게 작동할 수 있도록 운영체계를 합리화할 필요가 있음.
- 제도개편의 방식은 다음과 같은 세 가지 방식이 논의되고 있음.
  - 첫째, 현 체계를 유지하고 조건제시유예자에 대한 관리를 강화하는 부분적 보완 방안임. 현재의 업무분장체계에서 읍면동 담당자와 시군구 통합조사관리팀 그리고 자활담당자의 업무를 명확하게 구분하고, 특히 읍면동 담당자와 자활담당자의 역할을 강화하지는 것임. 즉 현재와 같이 조건부과 판정업무를 시군구에서 담당하더라도 조건부과제외자 및 유예자에 대한 정보를 자활담당에게 전달하는 환류체계를 구축해야 한다는 것임. 이 개편안은 대대적인 제도개편이나 인력확충이 없이도 단계적으로 접근할 수 있다는 점에 그 강점이 있지만, 현실적으로 시군구 통합조사관리팀이 이러한 역할분담을 할 수 있을지에 대한 회의론이 존재하고 있음.
  - 둘째, 근로능력자 전체를 시군구 자활지원담당이 독립적으로 관리하는 전반적 개편방안임. 근로능력 수급자에 대한 조건부과판정과 취업능력판정업무를 시군구의 자활사업 담당에게 부과해야 한다는 것으로서, 근로능력자에 대한 자산조사 업무를 제외한 제반 판정과 모니터링 그리고 사후관리 업무를 시군구 자활담당자 및 지원인력으로 하여금 담당하게 해야 한다는 것을 의미함. 이를 위해서는 상담과 모니터링을 담당할 수 있는 인력의 확보가 매우 시급한 문제이며, 직업상담원을 확대하는 방안, 시군구의 사례관리인력을 활용하는 방안, 민간비영리단체의 인프라를 활용하는 방안 등이 논의되어야 할 것임.
  - 셋째, 근로능력자에 대한 초기사례관리체계를 근본적으로 개편하는 방안임. 현재와 같이 1~2시간의 상담을 통해 조건부과 여부나 취업능력 평가를 하는데 한계가 있기 때문에 근로능력 수급자에 대해서는 초기사례관리기간을 약 1개월~3개월로 설정하고, 이 과정에서 자구적 취업노력 등을 확인한 뒤에 취업능력평가 또는 자활역량평가를 하는 방안임. 이 기간 중에는 교육훈련 및 직업능력평가 프로그램 등을 운영함으로써 각 참여자의 욕구와 능력에 맞는 프로그램을 연계시킬

수 있음.

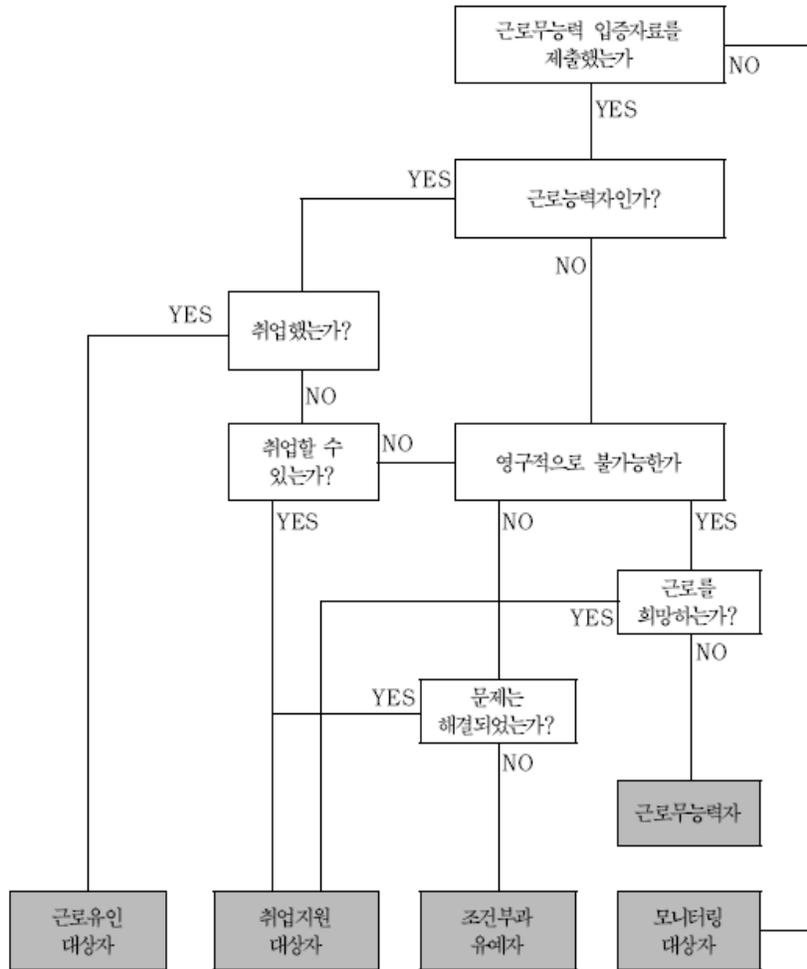
- 이 세 방식은 별개의 방안으로 인식할 수도 있지만, 향후 제도개편 과정에서의 충격을 최소화하기 위한 단계적인 접근방법으로 인식할 수도 있음. 즉 첫째로 현재 조건 제시유예자에 대한 관리를 강화하고, 둘째로 조건부과제외자를 비롯한 근로능력 수급자 전체에 대한 관리체계를 시군구 자활담당자에게 이관하고, 끝으로 취업능력평가를 비롯한 초기상담 및 판정체계를 수급자의 욕구에 맞게 개별화하는 방식을 취한다는 것임. 그러나 행정조직과 인력확보 등의 제반 여건을 감안할 때, 전문인력 및 기관 간 연계를 위한 여건이 조성된 지역을 대상으로 시범사업 형태로 운영한 뒤, 그 성과와 가능성에 대한 평가결과를 토대로 확대 적용 여부를 결정하는 방안을 제안할 수도 있음.

□ 조건부과판정체계의 세부 개편방안

○ 근로능력 판정에 따른 조건부과 판정체계의 흐름도

- 근로능력판정에 있어 <근로능력 없음>의 기준을 근로능력의 항구적 상실과 일시적 상실로 구분하여, 근로무능력자로 분류되어 관리체계의 사각지대에 놓이는 문제를 최소화함.
- 현행 조건부과판정에서 조건부과제외 및 조건제시유예의 기준 중 상당수가 중복되거나 개념적으로 잘못 위치 지워져 있기 때문에, 조건부과제외자 및 조건제시유예자의 구분을 폐지하고 조건부과유예자로 단일화함. 그리고 조건부과유예는 유예사유의 해소시점이 명기되어 있거나, 그에 대한 주기적 관리를 전제함.
- 근로능력 수급자 중 취업자는 조건부과를 유예할 기간을 상정하기 어렵기 때문에, 별도의 독립된 집단으로 구분하고 그 자체로 정기적인 실태점검을 의무화하는 것과 같이 관리를 실시함.
- 조건부수급자 또는 자활사업 참여자로 표현되는 집단을 낙인감을 최소화할 수 있는 중립적인 용어로 변경하여 지칭함. 예를 들면 취업 및 창업지원대상으로 바꿀 수 있을 것임.

[그림 5-4] 근로능력 판정에 따른 조건부과의 흐름도



자료: 노대명 외(2009), <자립촉진지원제도 도입방안 연구>, 한국보건사회연구원

- 조건부과판정 업무는 시군구 자립지원팀으로 이관. 업무를 이관하면, <조건부과제외자와 조건제시유예자>를 구분할 필요가 없음. 따라서 근로능력 수급자 유형을 <조건부과유예자와 조건부수급자>로 단순화하는 방안을 제안
  - 다양한 조건부과제외 및 조건제시유예 사유 중 일시적인 근로능력상실이나 취업 또는 취업애로 등으로 인한 사유를 통합하여 <조건부과유예자>로 판정

〈표 5-1〉 현행 근로무능력, 조건부과제외, 조건제시유예 사유

구분	현행 사유	조치
근로능력 없는 자	질병·부상/후유증으로 치료·요양 필요자	
	임신중이거나 분만 후 6개월 미만의 여자	
	공익근무요원 등 법률상 의무 이행자	
	기타 사유 중 20세미만의 중·고교재학생	
조건부과 제외자 판정사유	미취학자녀/질병·부상자 종일 보호가구원	
	대학생	☞ 대체
	장애인	☞ 이관 (근로능력판정으로 이관)
	주 3일 이상 취업자	
	환경변화로 적응기간 필요자(3개월)	
	기타 보건복지부 장관이 정한 자	
조건제시 유예자 판정사유	도서벽지 거주 수급자	
	북한이탈주민	
	영주귀국 사할린 한인	
	12개월 이하의 영아의 양육으로 근로 곤란자	☞ 대체
	사회봉사명령 이행 중인 자	
	외국인 수급자	
	질병·부상 등으로 자활사업참여 곤란자	☞ 폐지
	시험준비생, 직업훈련, 학원수강생	
	18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생	☞ 폐지

〈표 5-2〉 조건부과유예로 각종 사유의 통합방안(제안)

사유 구분	개편 방안 (조건부과유예자로 통합)	조치사항
질 병	질병·부상 및 후유증 등으로 치료 필요자	판정기준 강화
임신/출산	임신 중이거나 분만 후 6개월 미만의 여성	
보육/간병	가구원 보육·간병을 위한 종일 보호가구원	별도 지원방안 강 구
법률상 의무이행	공익근무요원 등 법률상 의무 이행자	
	사회봉사명령 이행 중인 자	
학 업	중·고·대학 재학생	
	시험준비생, 직업훈련, 학원수강생	판정기준 강화
취 업	취업자 중 3일이상 취업 또는 일정 소득기준 이상 취업자	판정기준 강화
환경적응	북한이탈주민	
	영주귀국 사할린 한인	
	외국인 수급자	
지역여건	도서벽지 거주 수급자	
기 타	기타 보건복지부 장관이 정한 자	판정기준 제한

- 근로능력이 없는 것으로 판정된 수급자 중 자활사업 참여를 희망하는 수급자에 대해서는 다음과 같은 절차로 자활사업에 참여시킬 필요가 있음.
  - 근로능력판정체계가 내실화되었음을 전제로 하면, 근로능력이 없거나 미약하다고 판단되는 수급자가 일자리 사업참여를 희망하는 경우에는 원칙적으로 지자체의 희망근로사업이나 노인일자리 사업에 참여하도록 유도함.
  - 자활사업 참여를 희망하는 경우에는 근로유지형 자활근로사업에 우선배치함. 단, 연령상의 이유로 자활사업 참여에서 제외되었지만, 건강한 수급자에 대해서는 <취업능력평가>를 통해 능력을 판정한 후, 사례조정회의를 거쳐 참여 프로그램을 결정함.
- 근로능력 수급자 전체에 대한 <조건부과 판정업무>는 시군구의 자립지원팀에서 담당하며, 인력과 업무 부담을 감안하여 다음과 같이 판정업무를 수행함.
  - 조건부과판정에 따른 업무부담은 개편초기에 집중적으로 증가할 것이 예상된다는 점에서, 신규수급자는 위에 규정한 방식으로 조건부과판정을 수행하고, 기존 수급자는 6개월~1년간 단계적으로 새로운 판정기준을 적용함.
  - 더불어 조건부과판정과 관련된 업무부담을 최소화하는 조치가 필요함. 예를 들면, 가장 큰 비중을 차지하는 취업수급자에 대해서는 취업증빙서류 및 소득신고서를 기준으로 판정함으로써 업무부담을 더는 조치가 필요함. 그럼에도 불구하고 부과되는 업무에 대해서는 시군구의 사례관리인력이나 파견된 직업상담원 등을 활용하는 방안을 강구할 필요가 있음.

〈표 5-3〉 조건부과 판정에 따른 광역시도의 시군구별 평균 추가업무부담

(단위: 건, 명)

구분	근로능력 수급자 수	6개월간 점진적 처리 (1일 3건 가정)		12개월간 점진적 처리 (1일 3건 가정)	
		한달 판정업무	소요인력	한달 판정업무	소요인력
서울	1,959	327	4.4	163	2.2
부산	1,640	273	3.6	137	1.8
대구	3,556	593	7.9	296	4.0
인천	1,544	257	3.4	129	1.7
광주	4,145	691	9.2	345	4.6
대전	2,351	392	5.2	196	2.6
울산	854	142	1.9	71	0.9
경기	1,127	188	2.5	94	1.3
강원	600	100	1.3	50	0.7
충북	761	127	1.7	63	0.8
충남	866	144	1.9	72	1.0
전북	1,965	328	4.4	164	2.2
전남	1,153	192	2.6	96	1.3
경북	1,048	175	2.3	87	1.2
경남	949	158	2.1	79	1.1
제주	2,775	463	6.2	231	3.1
전체	1,706	284	3.8	142	1.9

자료: 보건복지부 자립지원과, 내부자료(2011년)

### 3) 취업수급자 관리체계 개편방향

#### □ 취업수급자관리체계 개편배경 및 필요성

- 취업수급자 관리는 수급자 선정시 취업자의 취업상태 및 근로소득을 파악하고 이후 변동 상태를 주기적으로 평가하여 생계급여액을 조정하는 데 초점이 맞추어져 있음. 그러나 실제로는 최초 수급자 선정시에 취업상태 및 근로소득을 제대로 파악하지 못하고 추정소득을 부과하는 경우가 다수 발생하고 있음. 이는 취업수급자 중 공식적인 자료로는 소득을 파악하기 어려운 임시직이나 일용직으로 근로하는 경우가 취업자의 80.0%에 이르고 있기 때문임.
- 수급자로 선정된 이후 주기적으로 취업상태 및 근로소득이 파악되어야 하지만 사후 관리가 거의 되고 있지 않음. 현재 사회복지통합관리망이 구축되어 운영되고 있지만, 공식 행정자료만으로 이들의 취업상태 및 소득상태의 변화를 확인하는데 한계가 있음. 기초생활보장제도 수급자로 파악되면 4대 사회보험에 가입되지 않기 때문에 사회보험관련 데이터에 더 이상 정보입력이 이루어지지 않고 관련 정보가 전달되지도 않고 있는 실정임. 국세청의 종합소득이나 일용직근로자 임금지급명세서도 연 1회 통보되어야 하나 이 역시 제대로 이루어지지 않고 있으며, 실제로 통보되더라도 일

용직에 대해 연 1회 통보되는 소득의 경우 추정소득 부과 이외에는 활용하기 어려운 현실임. 이러한 상황은 직접 소득과악에 나설 인력이 부족한 상황에서 공적인 자료의 연계를 통한 소득과악조차 제대로 이루어지지 않는다는 것으로서, 수급자의 취업여부 및 근로소득을 주기적으로 과악하는 것이 현실적으로 곤란함.

- 집행과정상에서 발생하고 있는 또 다른 문제는 소득의 변동 상황에 대한 관리가 통합조사팀의 책임으로 전환되면서 수급자의 실태를 더 가까운 거리에서 파악할 수 있는 읍면동 사회복지공무원의 책임성이 약화되었음.
- 따라서 한번 취업상태와 소득상태가 결정되면 그 정보가 주기적으로 업데이트되지 않고 그대로 계속 급여와 수급지위에 영향을 미치게 되기 때문에, 사실상 별다른 행정적 조치 없이 장기수급이 가능해짐. 이러한 관리공백은 생계급여 지출의 증가로 나타날 개연성이 있고, 이러한 문제점이 누적되는 경우 기초생활보장제도 자체의 건전성은 심각하게 위협받을 수 있음.
- 취업수급자 관리체계 개편의 기본방향
  - 첫째, 현재 취업으로 인한 조건부과제외자 중 취업상태 및 근로소득이 제대로 파악되지 않아 추정소득을 부과하고 있는 수급자에 대한 관리를 강화해야 함. 이를 위해서는 공적인 자료의 연계를 강화하고, 추정소득 부과기준을 높여서 음성적인 추가소득을 억제함으로써 기초생활보장제도의 건강성을 제고할 필요가 있음.
  - 둘째, 소득이 명확히 파악되는 수급자는 근로소득공제제도를 확대 적용하거나 근로장려세제 적용대상자로 포함시켜 정확한 소득 공개의 유인을 높이고 지속적인 취업활동에 대한 유인을 제고해야 함.
  - 셋째, 고용이 불안정한 취업자들은 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 고용서비스 지원을 단계적으로 강화해야 함.
  - 넷째, 근로무능력자로 분류된 취업자들에 대한 관리 및 지원을 강화해야 함.
- 취업수급자관리체계 세부 개편방안
  - 공적인 소득조사 자료의 연계를 강화해야 함.
    - 취업수급자가 사업장을 통해 건강보험이나 국민연금의 가입대상자로 신고될 경우, 비가입 처리하더라도 파악된 소득은 행복e음으로 통보되도록 개선
    - 신규 고용보험 가입자에 관한 정보가 행복e음으로 통보되도록 개선
    - 국세청의 일용근로자 임금지급조서 제출 내역에 대한 통보주기를 단축(예, 1년 → 분기)

- 취업성공패키지, 희망리본프로젝트 등을 통해 취업으로 이어진 수급자의 소득정보가 통보되도록 개선
- 통합조사팀과 읍면동 사회복지공무원의 역할과 책임을 재설정해야 함.
  - 읍면동 사회복지공무원을 통해 파악되는 근로능력자의 취업상태 및 근로소득 변화에 관한 정보가 통합조사팀에게 주기적으로 통보되도록 제도 개선
  - 원칙적으로는 통합조사팀과 읍면동 사회복지공무원의 역할분담을 전반적으로 재조정하여 읍면동 사회복지공무원의 책임을 확대하는 방안을 검토
- 추정소득 부과기준을 현실화해야 함.
  - 취업을 이유로 자활사업에 참여하지 않는 조건부과제외자의 추정소득을 자활사업 참여시 얻을 수 있는 소득수준으로 단계적으로 현실화
  - 조건부수급자로서 추가소득이 있는 것으로 판단되어 추정소득을 부과한 대상자에 게도 자활사업을 풀타임으로 참여했을 때 얻을 수 있는 소득수준으로 추정소득 기준을 단계적으로 현실화하거나, 자활사업 참여 프로그램을 조정
- ※ 소득이 낮더라도 자활사업 참여보다는 일반노동시장 참여를 강하게 희망하는 경우, 불이익을 받지 않도록 하는 보완방안에 대해서는 검토가 필요
- 소득이 명백하게 파악된 취업자는 근로소득공제제도 또는 근로장려세제를 적용해야 함
  - 소득이 명백하게 파악된 취업자에 대해서는 근로소득공제제도 적용을 유예할 논리적 근거 미약함.
  - 취업수급자에 대한 근로장려세제 적용 여부 재검토에 관한 보건복지부와 기획재정부(구, 재정경제부) 사이의 부처 간 합의(근로장려세제 시행 3년 후 재검토)가 있었으므로 근로장려세제의 적용 타당성을 재검토하도록 요구
- 불안정 취업 수급자에 대한 정기적인 상담을 통하여 실태파악 및 고용서비스 욕구 파악이 필요함.
  - 불안정한 취업상태에 있는 수급자(추정소득 부과자)에 대한 정기적인 상담(예, 분기)을 통해 고용상태의 변동 여부를 조사
  - 시군구 통합조사팀 중심의 관리체계가 갖고 있는 한계 및 현실적인 접근가능성을 고려할 때 읍면동 사회복지공무원에게 책임을 맡기는 것이 불가피하지만, 이를 위해서는 인력의 증원 또한 불가피
  - 취업실태 정기조사를 통해 고용서비스 욕구가 높거나 지원필요성이 있는 것으로 판단된 불안정 취업수급자는 자활지원팀으로 연계

- 근로무능력자로 분류된 취업자에 대한 관리 및 지원을 강화함.
  - 안정적인 취업으로 소득이 명확하게 파악되면 근로소득공제제도, 혹은 근로장려세제 적용
  - 취업을 지속적으로 유지할 수 있도록 사회복지서비스 등을 통해 취업유지 애로요인 해소
- 취업을 희망하는 근로무능력자를 발굴해서 지원을 강화하는 것이 필요함.
  - 가구방문조사 시 근로무능력자의 취업여부 및 취업욕구에 대해서도 파악
  - 취업을 희망하는 근로무능력자는 자활지원팀으로 연계하여 고용서비스 지원

#### 4) 취업능력평가 개편(도입)방안

##### □ 취업능력평가체계 개편배경 및 필요성

- 취업능력평가는 실질적인 자활지원계획 수립과 적합한 프로그램 배치를 위한 가장 중요한 단계임. 그러나 현재의 취업능력평가체계는 평가 기준의 단순한 적용과 수급자 개인의 의사에 따라 취업/비취업 대상자를 선정하는 경향이 있어서, 초기 상담자의 전문적 판단을 반영하지 못하고 있음.
- 취업능력평가는 취업능력 판정기준뿐만 아니라 심층 상담을 통해 개인별 지원계획을 수립할 필요가 있음. 즉 실질적인 취업능력평가를 위해서는 취업능력평가 기준의 개선만이 아니라 효과적인 운영체계가 뒷받침되어야 함.
- 그러나 자활역량 평가점수를 통해서 취업대상자와 비취업 대상자를 구분하는 현 조건부와 방식은 실질적인 자립지원계획 수립·실행을 저해하는 경향이 있음.
- 더욱이 일선 담당자들은 조건부과를 수급자의 능력과 욕구에 따른 취업지원보다는 의무부과에 초점을 두어 운영하는 경향이 있음.

##### □ 취업능력평가체계의 문제점

- 조건부 수급자 대부분은 노동강도가 낮고 장기간 체류할 수 있는 자활근로를 선호하여, 대상자의 84.29%가 자활근로에 집중되어 있고 시장 일자리로의 취업가능성이 높은 취업지원 대상자는 극히 제한되어 있음.
  - 참여자의 취업능력 변화에 맞추어 자활경로가 적절히 수정되지 않고 있는 현실에서 자활근로 중심의 자활사업은 근로능력 있는 수급자가 ‘근로유지’에 머물러 자활사업 자체에 의존하는 결과를 낳고 있음.
  - 조건부 수급자의 근로능력과 의지가 미약한 현실을 고려하더라도 자활사업이 ‘보

호된 일자리'에 치중하고, 민간 노동시장으로 진입하는데 필요한 취업지원 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔음.

- 공공 부조의 특성상 수급자의 취업의지가 낮은 상황에서, 수급자의 능력과 특성을 적절히 고려하지 않는 조건부과 방식은 자활사업의 성과를 높이는 장애요인이 될 수 있음.
- 자활사업을 보건복지부와 고용노동부가 이원적으로 제공하고 있기 때문에, 취업/비취업 대상자 분류의 적정성 문제는 보건복지부와 고용노동부간 대상자의 프로그램 배치를 둘러싼 갈등이 발생하고, 수급자의 능력과 특성에 맞는 자활지원계획이 수립·실행되지 못하는 원인이 되고 있음.
  - 자활역량 평가점수에 관계없이 조건부수급자를 고용센터에 의뢰하고, 부적응자를 보건복지부 자활사업으로 전환하는 방안은 고용센터에 대한 접근성 문제 및 기타 복지급여 및 서비스에 대한 접근성 문제를 해결하기 곤란
- 조건부 수급자로 결정된 날로부터 1월 이내에 시군구의 자활담당공무원이 자활지원 계획을 수립하고 자활사업에 배치하여야 하기 때문에, 일회적인 상담과 자활역량평가 점수를 통해 조건부과 내용이 결정될 수밖에 없는 것이 현실임.
  - 자립지원 직업상담사가 조건부 수급자를 1차 면담하여, 자활담당 공무원의 자활 지원계획 수립을 지원하는 방안은 기간제 신분인 자립지원 직업상담사의 개인적 역량과 헌신에 좌우되고, 대상자의 프로그램 배치를 둘러싼 기존의 갈등이 지속될 가능성이 있음.
  - 취업의지가 낮은 수급자일수록 노동강도가 낮은 자활근로를 선호하기 때문에, 담당자는 민원 발생을 피하기 위하여 자활역량평가 점수에 의존해서 조건부과 내용을 결정하는 경향이 있음.
- 취업능력평가체계 개편원칙 및 방향
  - 일회적인 상담과 취업능력평가 기준의 기계적인 적용이 아니라 일정 기간의 취업능력평가 프로그램 운영을 거쳐 취업능력을 평가하는 것이 바람직함.
    - 초기 상담은 신규 취업자의 취업동기와 자활사업에 대한 태도를 형성하는데 큰 영향을 미치며,<sup>12)</sup> 사례관리에 기초한 자활 지원의 핵심은 초기 상담을 통해 개인

12) 취업성공패키지 사업 참여자는 초기 상담을 통해 '나의 취업 욕구와 적성 파악', '취업에 대한 의지와 자신감'에 대한 만족도가 높았음(이병희 외, 2010).

의 능력과 특성에 부합한 자활지원계획을 수립하는 것임.

- 그러나 취업능력평가 프로그램 운영 여부는 지역의 현실적인 여건에 따라 결정되어야 함. 종합고용센터가 있는 대도시 지역에서는 취업능력평가 프로그램 운영능력을 가지고 있지만, 그렇지 않은 중소도시와 농어촌 지역은 현실적으로 자립지원상담사의 상담에 의존할 수밖에 없기 때문임. 더욱이 조직과 인력 등 제반 여건이 갖추어진 지자체부터 우선 적용하는 방안이 불가피할 수도 있음.
- 개인별 자활지원계획은 최종적으로 자활사례조정회의를 통해 결정함. 자활사례조정회의는 취업능력평가 점수뿐만 아니라 취업능력평가 프로그램 운영결과 또는 자립지원상담사의 상담 자료에 기초하여 지자체와 고용센터가 ‘협의’하여 개인별 자활지원계획을 결정하는 협력 모델임.
  - 자활사업이 보건복지부 자활프로그램과 고용노동부 취업지원프로그램으로 이원적으로 운영되고 있는 현실에서 자활사례조정회의는 누구에게 어떤 프로그램을 제공할 것인지를 협력하여 판정함으로써 수급자의 특성과 능력에 적합한 프로그램을 제공할 수 있을 것임. 이러한 협력모델은 취업 지원뿐만 아니라 가구 내 복지 욕구에 대응한 서비스 연계를 위해서도 바람직함.
- 프로그램 배치는 지역 노동시장 여건과 프로그램 제공능력에 따라 대상자를 유연하게 분류할 필요가 있음
  - 프로그램 배치를 위한 대상자의 유형은 ① 취업가능성이 높아서 민간 노동시장 진입이 가능한 자 ② 취업가능성이 낮아서 민간 노동시장 진입이 어려운 자 ③ 근로유지형 자활근로사업 참여가 필요한 자 ④ 심리적인 이유 등으로 인하여 사회적응프로그램이 필요한 자 등으로 분류할 수 있을 것임.
  - 취업능력평가 점수에서 재량점수는 자활담당공무원과 직업상담원이 협의하여 부여하고, 프로그램 배치를 위한 취업능력평가 점수 기준선도 자활사례조정회의를 통해 조정할 수 있음.
- 참여자의 취업능력 변화에 맞추어 취업능력을 재평가함으로써 자활경로를 적절히 수정하여야 함.
  - 개인별 자활지원계획은 대상자의 특성, 조건 부과내용, 가구요건·건강상태 등의 취업애로 요인에 대해 제공될 서비스 등을 포함하여, 수급자와 상호 약정을 통해 체결함.
  - 이 때 자활지원계획에 따른 자활사업 참여 기간을 명시(예를 들어 최대 2년)할

필요가 있으며, 참여기간 종료 이후에도 취업하지 못하거나 또는 합리적인 사유로 인하여 자활경로 변경이 필요한 경우에 사례조정회의를 통해 취업능력을 재평가하여 자립지원계획을 변경함.

□ 취업능력평가체계 세부 개편방안

○ 일정기간의 취업능력평가 프로그램 운영을 통한 취업능력 평가가 필요함.

- 초기상담은 신규 수급자의 취업 동기와 자활사업에 대한 태도 형성에 결정적인 영향을 미침
- 지역 여건에 따라 취업능력평가 프로그램 운영주체는 달리 할 수 있음. 대도시 또는 종합고용센터가 있는 경우에는 고용센터가, 그렇지 않은 중소도시와 농어촌 지역은 지역자활지원센터의 사례관리팀이 담당
- 취업능력평가 프로그램은 <취업성공패키지의 1단계 상담방식>을 원용할 수 있음. 1단계 상담은 3회 이상, 최소 3주간 진행되고 있음. 초기 상담, 직업심리검사, 집단상담 프로그램 등을 통해 대상자의 취업능력, 직업이력, 취업의욕, 희망직종 등 취업 관련 제반정보와 함께 취업준비 내지 취업에 있어서 개인적 장애요인이 있는지 여부와 그 구체적인 내용에 대해서 파악함. 또한 자활근로, 취업성공패키지, 희망리본 프로젝트 등의 자활사업 내용, 수급자의 권리와 의무에 대한 설명회를 포함.
- 취업능력평가 대상자는 신규 수급자, 자활사업 참여기간 종료 후 미취업자임.

○ 취업능력 판정기준(안)

- 대상자의 취업능력을 진단하여 유형화함으로써 개별화된 서비스 지원방법을 결정하는 도구로서 통계적인 예측 모델인 프로파일링(profiling) 기법을 적용
- <2007년 차상위 실태조사>를 이용하여 근로능력이 있는 비수급 빈곤층을 대상으로 2006년 말 시점의 인적 특성들이 2007년 10월말 최저임금 이상의 일자리 취업 여부에 미치는 영향을 추정
  - 직업이력 > 건강상태 > 학력 > 연령 순으로 취업성과에 영향을 미침.
  - 특히 1년 내 취업경험 여부가 이후에 최저임금 이상의 일자리를 얻는데 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타남. 현행 자활역량 평가에서 가장 중요한 기준이었던 연령과 학력의 효과는 직업이력 효과 때문에 작게 추정됨.

〈표 5-4〉 자활역량 평가기준의 활용 실태와 개선(안)

현행			개선(안)		
항목		점수	항목		점수
연령	18-35세	30	연령	18-40세	15
	36-55세	20		41-55세	10
	56-64세	10		56-64세	0
직업이력 및 학력	3년내 1개월 이상 취업 초대졸 이상	25	학력	초졸 이하	0
	4-5년내 1개월 이상 취업, 중고졸	15		중고졸	10
				초대졸 이상	15
기타	5	직업이력	해당 없음	0	
			3년내 고용훈련프로그램 참여	10	
건강상태	장애	5	건강 상태	장애	0
	경질환	15		3개월 이상 만성질환	5
	양호	25		양호	20
재량 점수		20	재량 점수		20

주: 자활역량 평가기준의 활용 실태와 개선(안) 참조

〈표 5-5〉 취업능력 판정기준 개선(안)에 따른 대상자 분류별 취업성과

	Q1	Q2	Q3	Q4
점수 분포	(0, 20)	(20, 45)	(45, 60)	(60, 80)
취업률	0.092	0.325	0.395	0.816
최저임금이상 일자리 취업률	0.000	0.121	0.187	0.569

- 취업능력평가 프로그램 운영결과에 기초하여 자활사례조정회의를 통해 조건 부과 내용을 결정
    - － 연령, 학력, 직업이력, 수급 및 자활사업 참여 이력 등에 대한 취업능력 판정 점수는 최종적인 판정을 위한 참고자료로 활용
    - － 취업능력평가 프로그램 운영결과에 따라 대상자를 분류하여 프로그램 배치
      - 취업가능성이 높아서 민간 노동시장 진입이 가능한 자
      - 취업가능성이 낮아서 민간 노동시장 진입이 어려운 자
      - 근로유지형 자활근로사업 참여가 필요한 자
      - 심리적인 이유 등으로 인하여 사회적응프로그램이 필요한 자
- ※ 대상자 유형분류는 지역노동시장 여건과 프로그램 제공능력 등에 따라 탄력적으로 운영

## 5) 사례조정회의 설치 및 운영방안

### □ <사례조정회의> 설치의 기본방향

- 사례조정회의는 조건부수급자에 대한 취업능력 평가결과 및 가구여건·개인여건에 대한 종합적인 고려를 토대로 참여할 자활사업 프로그램을 배정하고, 가구별 자활지원계획을 수립하는데 그 목적이 있음.
  - 사례조정회의는 조건부수급자에 대한 자활사업 프로그램 배치에 있어 담당자의 자의적 판단을 최소화하는 역할을 해야 할 것임. 이는 자활사업의 주요 이해당사자가 참여함으로써 프로그램 배치의 객관성과 투명성을 제고하는 조치인 것임.
  - 사례조정회의는 단순히 자활사업 프로그램 참여 외에도 가구 및 개인여건에 따라 필요한 각종 사회서비스 등을 지원할 수 있도록 지역사회의 다양한 복지자원을 연계하는 역할을 담당해야 할 것임.
  - 사례조정회의는 현재 조건부수급자에 대한 취업대상과 비취업대상에 대한 단절적인 구분(칸막이)을 폐지하고, 각 참여자의 취업을 촉진하는데 필요한 다양한 자원을 종합적이고 동시적으로 연계해야 할 것임.
- 사례조정회의는 시군구 자립지원담당자가 간사역할을 하며, 직업상담원, 통합조사관리팀 담당자 등이 다양한 지원주체가 참여하도록 조치
- 직업상담원은 프로그램 배치를 위한 근거자료로 취업능력평가결과를 사례조정회의에 제출해야 함. 그것은 가구여건 및 개인여건에 대한 종합적인 진술과 취업가능성에 대한 언급을 포함하는 것이어야 함.
    - 직업상담원이 해당 수급자의 가구여건 및 개인여건을 파악하기 위해서는 해당 읍면동 사회복지전담공무원 및 통합조사관리팀 담당자의 상담기록을 열람해야 할 것임.
  - 시군구 자립지원담당자는 사례조정회의의 결과를 기록하고 공개해야 하며, 사례조정회의 결과를 토대로 가구별 자립지원계획을 수립해야 함.
    - 자립지원계획은 참여 프로그램의 종료시 소정의 평가를 전제로 새로운 프로그램으로의 연계조치를 취하도록 규정할 필요가 있음.
- 취업능력판정 점수는 사례조정회의에서 자활사업 프로그램 배치를 결정함에 있어 고려하는 다양한 참고자료 중 하나임.
- 위의 취업능력평가표는 기존의 재량점수를 그대로 유지함으로써 사례조정회의에서 탄력적으로 프로그램 배치를 할 수 있도록 조치하였음. 이러한 점수배정 방식은 협

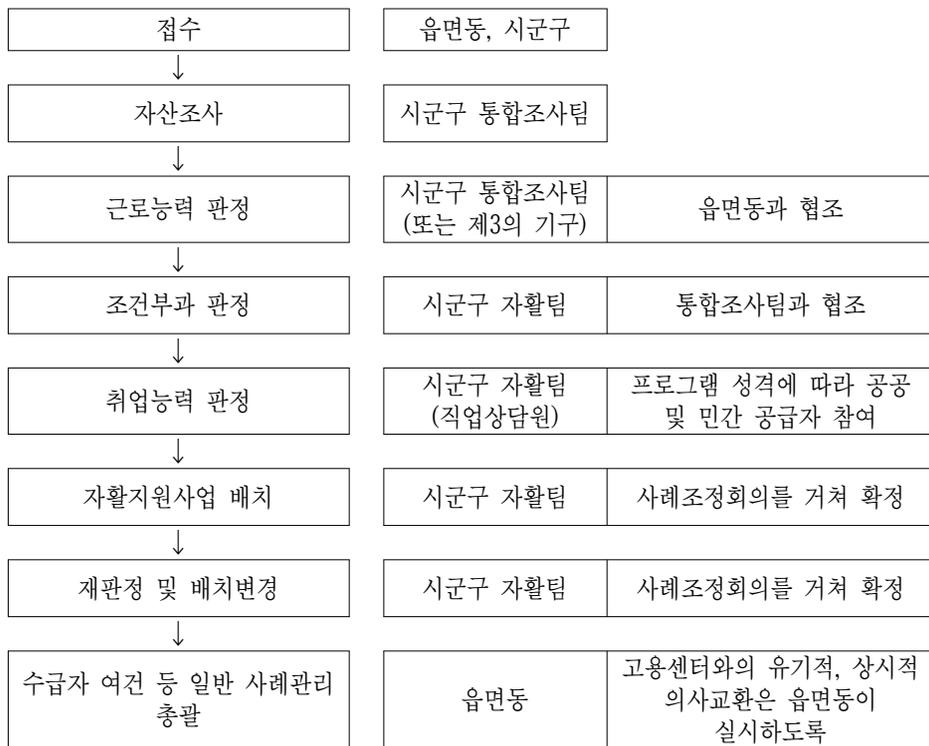
의를 통해 유연하게 적용할 필요가 있음.

- 예를 들면, 20대 대졸 신규실업자인 경우에는 재량점수를 최대치로 부여하는 경우, 70점에 도달하게 됨. 반대로 65세 고졸의 장기실업자는 재량점수를 최대치로 부여하더라도 60점에 도달하기 어려움. 하지만 이 경우에도 특수한 기술을 보유한 경우에는 상위 프로그램에 진입할 수 있도록 조치.
  - 취업능력평가를 통한 판정점수가 지나치게 경직적으로 운영되는 것을 막기 위해 각 프로그램에 배치할 수 있는 점수구간을 넓히는 방식을 취해도 무방할 것임. 다소 도식적으로 프로그램별 Guide Line을 제시하면 아래와 같음.
    - ①취업연계(70점 이상) → ②직업훈련 후 취업연계(50점~70점) → ③창업 및 자활공동체 참여(50점~70점) → ④시장진입형 및 사회서비스일자리형 자활근로(50~60점) → ⑤근로유지형 자활근로(50점 미만)의 순임
  - 현재 자활역량평가 점수에 따른 참여사업 예시에서는 대분류의 사업항목이 열거되어 있으나, 향후 사례조정회의에서는 보다 구체적인 프로그램 리스트를 기준으로 참여 여부를 결정
    - 이는 사례조정회의 개최에 앞서 개별 사업수행기관으로부터 신규 자활사업 참여자가 참여할 여력이 있는지 확인하는 조치가 선행되어야 한다는 것을 의미함.
    - 다만, 지금까지 자활사업 참여자 대다수를 자활근로사업에 배치하여 왔다는 점을 감안할 때, 신규로 자활사업에 참여하게 되는 수급자에 대해서는 취업연계 및 직업훈련 프로그램에 우선 배치하는 방안을 강구할 필요가 있음.
  - 사례조정회의 개최 횟수
    - 사례조정회의는 자활사업에 배치해야 할 신규 및 기존 수급자의 규모에 따라 탄력적으로 운영하며, 최소한 월 1회 이상 개최하도록 의무화해야 함.
    - 조건부과 판정체계 개편에 따라 신규 자활사업 참여자가 빠르게 증가하는 경우에는 그에 맞게 1주일 또는 2주일 단위로 회의를 개최
- 6) 전달체계 개편방안: 조건부수급자 대상 정책수행체계 개편방안
- 개편방안에 대한 기존 논의
    - 시군구 사례조정회의(2012년 이후 전국시행)
    - 자활센터 사례관리팀 신설(60개소)
      - 시군구 자립지원팀과 읍면동 담당자의 사례관리와 시군구에 배치된 사례관리자와

의 사례관리 중복문제를 어떻게 조정할 수 있을까 하는 점이 고려되어야 할 것임.

- 2011년 전국 48개 시군구 자립지원상담사를 직업상담원으로 배치
  - 취업능력판정, 취업지원계획수립 및 이행상황 평가 등을 수행하는 해당지역의 사례조정회의부터 우선 시행
  - 시군구에서 자립지원상담사를 채용 배치하도록 하는 안은 경력직을 채용하기 힘들어 고용서비스 등에 대한 충분한 정보와 네트워크를 갖추고 있지 못할 우려가 큼.
- 고용센터는 취업성공지원팀을 구성하여 취업성공패키지를 전담하도록 조치
- 조건부수급자 대상 정책수행체계 개편방안
  - 담당공무원의 판단에 따라 상이한 판정이 내려지지 않도록, 즉 관리의 일관성을 확보하는 것이 필요하며, 복지와 고용을 선별적으로 지원하는 것은 문제
  - 장기적 관점에서 보면, 수급자로 진입하지 않고도 복지의 여타 급여 및 서비스를 수급하게 하는 방향으로의 선회가 필요
    - 위의 관점에서 기초생활보장제도 수급판정 전 단계에도 자활관련 서비스를 제공하는 방안이 필요(연구진 합의의견은 아님)
  - 본 연구에서 제시하는 관리체계의 흐름도는 아래와 같음.

□ 전체 체계의 구상



## □ 사례관리 주체의 명확화

- 고용분야, 지방자치단체 자활 관련 일선 조직의 유경험자 교차파견
  - 직업상담원의 신규 채용과 배치보다 고용지원센터의 유경험 직업상담원의 지방자치단체 파견을 적극 고려
  - 이를 전제로 고용센터의 빈자리는 신규 직원(고용센터 인력 증원)으로 채우고 2년을 단위로 순환, 결과적으로 8년간 지자체 별 1인의 파견이 가능하도록 고용센터에서는 신규인력을 보충하고 교육 그리고 파견.
  - 근로능력 수급자의 규모가 작은 군지역은 고용센터 직업상담원이 군마다 2일씩 순환 근무하는 방식으로 파견도 고려할 필요가 있음.
  - 지자체 자활팀도 1인의 고용센터(취약인구집단 고용지원을 담당하는 팀)로 파견을 고려할 수 있지만 이에 대해서는 기타 인력 증원 등을 고려하여 구체화 필요
- 시군구 단위 자활사례관리팀을 구성, 또는 자활고용지원팀의 재구성
  - 지역경제과, 자활담당, 그리고 통합조사팀 1인, 고용센터 파견인력 등으로 구성함. 이 팀은 고용센터와 상호협력의 주축으로 활동하며 당연 사례조정회의에 참여, 주관
  - 신규 진입하는 월평균 근로가능 수급신청자의 기존 수급자 중 정기적인 조건부과 재평가가 필요한 수급자의 규모를 고려하여 팀의 규모를 결정.
  - 총 사례의 규모와 사례관리 인력의 여건을 고려 각 사례의 근로의지 및 가구 여건 등을 고려하여 집중 사례관리 대상을 선정하고 우선순위에 따라 사례관리를 실시
- 기존 사례에 대한 일상적인 가구 단위의 종합사례관리는 읍면동에서 담당
  - 사례 선정 및 배치 후 상시적 가구 단위의 사례관리는 사례에 대한 접근성과 종합성을 고려하여 읍면동이 담당하도록 함.
  - 이로써 사례관리의 주체를 명확화하고 사례의 근로여건 변화 등과 무관하게 전반적 사례관리의 지속성을 확보
  - 단, 읍면동의 사례관리 여건을 확보하기 위하여 시군구의 통합조사팀, 관리팀의 전문인력은 대부분 기획팀과 읍면동으로 재배치, 통합조사팀과 같은 전산업무는 행정직이 담당하도록 업무를 재분담

## □ 서비스연계기반 강화

- 시군구(향후 자활지원팀)를 주축으로 하는 사례조정회의 운영

- 공동예산 배정, 이 집행 및 평가와 관련된 모델을 구체화. 사례조정회의를 비롯 해당지역을 담당하는 고용센터와 지방자치단체에 자활사업에 대한 예산 공유체계 및 공동 평가체계를 구축하도록 함.
  - 참여는 고용센터 내 해당지역 담당, 자활지원팀, 위탁된 민간 기관, 사례담당 읍면동(기타 지원서비스 제공조직은 읍면동 담당을 통하여 상호작용)하며 일정 규모의 학계 전문가 참여도 적극 고려
  - 월 1회 이상의 개최를 의무화하고 기록을 공유하도록 함.
- 지자체의 고용센터로의 의뢰절차를 간소화
- 고용센터 및 민간 위탁시설에 대한 정보 공유 내용 확대와 방식의 간소화
  - 전산망을 개선하여 사통망과 work net의 연결을 현실화하고 관련 기관 간 교환하는 각종 서식이 보다 풍부한 내용을 공유하도록 수정될 필요

### 3. 자립지원서비스: 근로능력별 취업지원서비스

#### 3-1. 개편배경 및 필요성

- 근로빈곤층의 취·창업지원 프로그램으로는 근로능력에 따라 자활사업과 적극적노동시장정책 그리고 활성화(Activation)사업으로 대별됨. 근로능력이 낮은 대상자들은 자활사업 참여를 통해서 자립·자활을 지원하고 있고, 상대적으로 근로능력이 높은 근로빈곤층은 적극적노동시장정책을 활용하여 노동시장으로의 진입을 지원함<sup>13)</sup>.
- 자활사업의 문제점은 취·창업률이 낮고, 탈수급률이 낮아 기초생활보장제도에 잔류하고 있다는 점임.
- 적극적노동시장정책은 고용보험제도의 직업능력개발사업과 고용안정사업, 사회적기업지원법에 의한 사회적 기업 등과 같이 제도화되어 운영되고 있는 사업과 정부의 재정지원을 통한 일시적인 일자리 사업이 법률로서 제도화되지 않은 상황에서 다양하게 운영되고 있음.
  - 그러나 대부분의 사업들은 재정지원 규모는 확대되고 있지만, 그 동안 지적되어 온 문제들이 여전히 개선되고 있지 못한 상황임.
- 그러나 국내외의 근로빈곤층정책 경험이 시사하는 것은 근로능력자의 자립과 자활을 위해서 취업지원을 통해 노동시장 진입을 촉진하는 프로그램이 가장 효과적이었다는 것이 일반적인 평가임.<sup>14)</sup>
  - 근로능력자에게 가장 적극적인 대빈곤정책은 근로능력 맞는 일자리를 효과적으로 지원하고, 그것을 유지하도록 지원하는 정책이 가장 적극적인 정책임.
  - 이 같은 관점에서 자립지원서비스는 근로능력별 취업지원프로그램을 강화하는 것을 핵심으로 함.

13) 근로능력에 따른 프로그램을 구분할 수 있지만, 실제 현장에서는 보다 복합적으로 프로그램이 작동된다. 취업 자대상과 비취업대상으로 구분하여 자활사업과 적극적노동시장정책의 대상이 구분되지만, 근로능력 판정의 문제로 인하여 대상자의 중복과 불합리 배정(?) 등이 문제가 발생하고 있다.

14) 물론 이 경우에도 노동시장 진입 실패와 진입 후 재차 실업 혹은 빈곤에 진입하는 경우가 있다. 그러나 이 같은 사실이 취업지원형 프로그램의 실패(?)라고 볼 수 없다. 노동시장의 진입과 실업 그리고 빈곤이라는 악순환은 대단히 복합적인 요인을 갖고 있으므로, '정책'실패로서 설명하는 것은 합당하지 않다. 보다 공세적으로 접근한다면, 근로빈곤층의 악순환 주기를 이완시키는 정책적 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

### 3-2. 문제점

- 자활사업과 적극적 노동시장정책 등 일자리 제공 중심으로 추진되어 온 기존의 근로빈곤 정책의 소득보조적 성격으로 복지의존성 문제가 상존하였음.
- 공급자 중심의 취업지원서비스 제공되어 왔음. 예컨대, 직업훈련은 공급자가 훈련을 주도 하는 현상과 훈련 내용의 낮은 현장 적합성, 수혜의 형평성 등이 여전히 개선되고 있지 못함.
- 그 결과 기존의 근로빈곤정책 참여자들의 취업과 연계되지 못하고, 취업률과 급여수급 근로빈곤층의 탈수급률이 개선되지 못하였음.

### 3-3. 자립지원서비스 개편 원칙과 방향

- 자립지원대상자를 근로능력에 따라 유형화하고, 수요자 중심의 취업지원서비스를 강화
  - 근로능력이 낮은 집단(조건부 수급자와 미취업 수급자)과 근로능력이 높은 집단(차상위계층과 취업수급자) 등으로 구분하여 취업지원서비스를 제공
  - 취업수급자와 미취업 수급자 그리고 청년층과 장년층 등 대상자의 특징에 따라 자립지원서비스를 제공
  - 자립지원대상자의 취·창업 촉진을 통한 탈수급이라는 정책목표를 고려하여 수급 근로능력자를 1차 정책대상으로 선정하고, 정책대상을 취업빈곤층으로까지 점진적으로 확대
- 자활사업은 이원화하여 운영하여, 복지의존성을 최소화하며 자활경로의 다양화와 유연화를 도모
  - 근로능력에 따라 참여할 수 있는 프로그램을 차별화
  - 청년층과 장년층 등 근로능력과 취업유무에 따라 자립지원서비스를 제공

### 3-3-가. 자립지원서비스 개편 방안

- 1) 근로능력이 낮은 집단: 조건부 수급자 또는 미취업 수급자
- 자활사업은 의무고용(workfare)과 직업능력-취업알선연계 프로그램(취업잠재력 개발프로그램)으로 이원화(two track)하여 운영
    - 의무고용은 수급자격 유지를 위한 최소조건으로서 국가가 제공하는 일자리이고, 참여자격을 엄격히 규정하여 복지의존성을 방지
    - 취업잠재력개발 프로그램은 일반노동시장으로의 취업지원과 국가의 공적인 일자리 제공 간의 유연한 연계 구조를 확보하기 위한 프로그램임.
    - 의무고용은 대상자가 취업잠재력개발 프로그램에 참여할 수 있지만, 그 반대의 경우는 허용되지 않음.
      - ※ 심리, 정신적 사유로 인하여 근로활동이 사실상 불가능한 경우는 사회적응프로그램에 참여함.
  - 근로유지형과 사회서비스형은 국가가 제공하는 의무고용 프로그램으로서 탈수급 보다는 수급유지를 위한 조건부과형 프로그램임.
    - 근로유지형과 사회서비스형의 참여자격은 근로능력 및 조건부과 판정에서 결정
    - 청장년층과 차상위층은 근로유지형 및 사회서비스형 사업 참여를 원칙적으로 금지함. 아래의 표에서 실선에 해당하는 집단으로 차상위계층과 자활급여 특례자와 조건부수급자 가운데 청장년층은 근로유지형과 사회서비스형에 참여할 수 없음.
    - 가구여건 상 관내사업만 참가가능한 자는 사례조정회의를 거친 후 그 필요가 인정된 경우에 한하여 참여가 가능하지만, 원칙적으로 가사서비스 지원을 전제로 근로유지형 및 사회서비스형 참여는 금지함.

〈표 5-6〉 수급 유형별 자활사업 참여현황

(단위: 명)

구분	합계 (A+B)	보건복지가족부(A)						고용 노동부 (B)
		계	자활 근로	사회적응프 로그램 등	자활 공동체	개인 창업	성과형 시범사업	
누계 (실인원)	77,532	75,675	62,404	1,668	9,438	165	2,000	1,857
조건부 수급자	50,193	48,376	42,614	1,546	2,649	67	1,500	1,817
자활급여 특례자	5,317	5,277	4,531	18	681	7	40	40
차상위 계층등	22,022	22,022	15,259	104	6,108	91	460	-

- 시장진입형과 자활공동체는 일반 노동시장으로 진입을 전제로 운영되는 취업잠재력 개발 프로그램임.
  - 참여자들의 취업능력과 근로의욕의 유지를 위한 경과적 일자리로서 취업능력을 강화 하여<sup>15)</sup> 노동시장으로 진입을 지원
  - 사업단 수익금의 개인 배분을 허용하고, 배분비율을 사업단 참여기간에 반비례하도록 적용하여, 취업한 참여자에게는 당해 사업단의 수익금을 취업장려금으로 활용 지급
- 사업단의 참여기간의 제한(Time Limit Based)을 통하여 복지의존성을 예방
  - 참여자는 일정기간 내에 반드시 일반노동시장으로 진입을 경험토록 하여 취업능력의 손실방지와 근로경험의 누적 그리고 취업의욕을 유지시킴.
  - 근로능력 판정 결과에 따라 참여기간 제한을 차등화함. 예를 들어, 청년층 12개월 내에 일반노동시장으로 진입, 장년층은 18개월 등과 같이 차별화함. 구체적인 기간은 별도로 확정
  - 시장진입형 사업단 참여자가 자활공동체로 전환을 약정한 경우 사업 참여기간은 현행대로 유지함.
- 복지의존성 예방을 위하여 조건불이행 기준을 엄격히 규정하고, 조건불이행의 판정은 사례조정회의에서 결정토록 함.
  - 예, 월 조건부과 일수의 1/3 이상 불참을 조건불이행으로 보는 것은 지나치게 관대

15) 참여자들의 자격증 취득을 위해 일일 근로시간의 조정과 취득 자격종류별로 인건비 지급에 차등을 두어 운영 하는 것이 필요하다. 한편, 직업능력개발을 위해 직업훈련 참여자들의 중도탈락률이 높은 점을 고려하여 직업 능력개발계좌에 참여토록 유인하고, 이수장려금을 지급하는 방식을 도입할 필요가 있다.

하므로 엄격하게 개정

- 자활지원센터 담당자가 조건이행 여부를 판정하는 것을 사례조정회의로 이관하여 조건불이행 판단의 효율성과 객관성을 확보
  - 자활공동체는 개인 창업을 허용하고 지자체의 자활기금을 적극적으로 활용하고, 민간창업지원기관과의 연계를 통해 지원을 강화
    - 자활공동체의 사회적기업으로 전환까지를 보전
    - 보건복지부 소관 업무영역으로 한정
- ※ 자활공동체에 대한 최대 3년 지원 후 사회적기업으로 전환하는 것이 원칙임.

## 2) 근로능력이 높은 집단: 근로능력 수급자, 취업수급자

### 가) 기본 사항

- 근로빈곤층에 대한 많은 정보가 있지만, 근로능력이 있는 미취업 수급자와 취업수급자에 관한 구체적인 정보는 매우 제한적임.
  - 2007년 복지행정전산망에 따르면, 근로능력수급자 인적자본 수준은 전반적으로 낮음. 30-50대 27만명, 30대 미만 3만명, 교육수준은 중졸이하가 53%, 여성이 63.8%임.
- 취업수급자에 관한 정보는 거의 알려진 것이 없음. 보건복지부 자립지원팀의 내부자료에 의하면, 취업수급자는 여성이 58.1%, 연령별 분포는 30대미만 7.2%, 30-50대 65.7%, 50-60대 21.8%이며, 고용형태는 일용직 78.1%, 상시9.8%, 영세자영업자가 11.7%임.
- 취업수급자의 월평균 소득은 544천원으로서 2011년 최저임금의 55.7% 수준임<sup>16)</sup>. 월평균 소득은 60만원을 기준으로 청년층과 장년층이 양분되어 분포하고 있음.(보건복지부 자립지원과 내부자료, 2010).

### 나) 청년층의 자활지원: 취업여부별 지원

- 이하의 과정은 조건부과판정(근로능력판정)과 취업능력평가 결과를 바탕으로 사례조정회의에서 참여자의 최종 프로그램을 결정하도록 함.
- 미취업 청년수급자는 취·창업을 할 수 있도록 성과관리사업 대상자로 선정하여 지원
  - 미취업 청년수급자는 성과관리사업 대상자로 배정하고, 취업능력평가 후 취업알선과

16) 2011년 최저임금은 976,320원이다.

#### 직업능력개발을 지원

- 취업지원프로그램 참여시 ‘참여수당’ 지급. 참여수당의 최대 지급기간은 2년이며 지급기간에 반비례하여 지급액을 조정
- 취업 청년수급자는 일자리의 유지를 지원하는 집단과 안정된 일자리로 이동을 지원하는 집단으로 구분하여 탈수급의 경로를 제공
  - 취업 청년수급자는 취업중인 일자리를 평가하여 직업훈련 제공여부, 이직필요 여부 등을 판단하여 서비스를 제공
  - 신규 취업 또는 이직대상자에게는 구직기술(job search techniques), 취업준비기술, 대인관계 기술 등을 제공함. 직업훈련 대상자에게는 교육유지, 직업훈련 이수에 필요한 유인력 제공차원에서 장려금을 지원

#### 다) 장년층의 자활지원계획: 고용유지지원

- 취업하고 있는 장년층은 직업훈련에 대한 개별적인 수용도가 높지 않을 것임<sup>17)</sup>. 따라서 취업하고 있는 일자리를 관리하여 취업단절이 발생하지 않도록 하는 것에 초점을 둠.
  - 취업실태 정기조사(1년 마다) 후 사례조정회의에서 지급여부 및 서비스 지원을 확정
  - 사례조정회의의 과업이 조건부과자의 프로그램 배치, 조건부과 유예판정, 영구제외 등을 판정하는 역할과 함께 취업수급자에 대한 취업실태 파악 후 서비스 제공 여부 판정 역할을 포함하는 것이 필요
  - 취업장년층에게는 필요한 현물급여 지급을 원칙으로 하고, 현금급여는 이직희망자가 취업지원프로그램에 참여할 경우 참여수당을 지급
  - 창업자에게는 경영지원과 미소금융을 통한 재정지원
- 이상의 과정은 청년층의 경우와 동일하게 조건부과판정(근로능력판정)과 취업능력평가 결과를 바탕으로 사례조정회의에서 참여자의 최종 프로그램을 결정하도록 함.

#### 라) 희망리본프로젝트(성과관리자활사업)의 확대운영

- 미취업 수급자의 고용가능성을 높이고, 취업수급자의 안정적인 일자리로 이동을 지원하기 위하여 현재 시범사업으로 운영되고 있는 성과중심자활사업(희망리본프로젝트)의 확대

17) 직업훈련 후 취업에 대한 확신정도 그리고 직업훈련기간 동안의 경제적 지원 여부가 중요한 요인이 됨. 희망리본프로젝트 2년 성과를 분석한 결과 교육훈련서비스는 단기적으로는 취·창업과 탈수급에 긍정적으로 작용하지 않는 것으로 나타났다(송헌재·전병희, 2011).

- 성과중심자활사업은 저소득층의 취·창업 지원을 위하여 개인별 1:1 맞춤형 서비스를 제공하고, 사업성과에 따라 수행기관에 예산을 지원하는 사업임.
- 시범사업 운영결과를 보면 취·창업률이 18.4%로 시장진입형 자활사업, 취업성공패키지 사업보다 우수한 성과를 보이고 있으며, 시범사업 효과가 24개월 이상 지속되면 비용회수도 가능함(편익이 더 큼).

〈표 5-7〉 시범사업 2차년도 취·창업률

구분	(단위: %)				
	전체	부산	경기	인천	전북
모든 취·창업	59.2	67.3	58.2	59.8	47.0
최저임금이상	55.0	64.7	52.4	55.8	42.4
최저임금 이상, 30일 지속	48.6	60.0	46.4	43.5	38.6
최저임금 이상, 180일 지속	18.4	26.5	16.0	12.4	15.0

※ 성과중심자활사업은 고용노동부의 취업성공패키지 사업과의 ‘유사성’이 문제점으로 지적될 수 있다. 그러나 개편되는 근로능력판정 체계에 의하면 프로그램 참여 대상자의 차별성이 있다. 즉 근로능력자의 절대다수는 고용센터에서 관리하고, 기타 기초법 수급자 및 별도의 서비스가 필요하다고 판단되는 대상자가 주요한 정책대상이 될 것이다. 2010년 사업별(성과중심자활사업과 취업성공패키지) 참여를 비교해 보면, 인적자본수준은 취업성공패키지 참여자가 높은 수준인 것으로 나타났다.

※ 자활지원서비스에 관한 공급자간의 경쟁을 도입한다는 차원에서 두 부처간의 사업의 통합보다는 병립하여 존재하는 것이 효율적일 수 있다.

- 시범사업이지만 취·창업의 방안으로서 의미있는 성과를 거두고 있다고 판단됨. 성과중심 자활사업은 외국에서 어느 정도 정책효과성을 검증받은 프로그램이며, 시범사업의 성과(취창업률)를 시장진입형 자활사업과 취업성공패키지와 비교해 보면 성과관리시범사업의 성과가 상대적으로 우수한 것으로 나타남.
- 최저임금 요건과 30일 이상 고용 요건을 만족한 취창업률은 시범사업 39.6%, 취업성공패키지 16.6% 그리고 시장진입형 자활사업이 5.68% 순임.
- 시범사업과정에서 밝혀진 몇 가지 문제점을 보완하여 미취업, 취업수급자의 프로그램으로

확대·운영할 필요가 있음.

- 대도시를 중심으로 광역단위 운영에서 벗어나 지역자활센터 중심의 성과관리형 자활 사업의 다각화와 서비스 제공자간의 유효한 경쟁을 유인하는 것이 필요
- 현재 추진 중인 지역자활센터의 시범사업에 민간기관(장기적으로는 영리기관의 참여도 허용)도 참여할 수 있도록 하여 사업 주체의 다각화를 추진하여 공급기관간의 경쟁 방식을 도입함.
- 공급자와 성과계약시 취업난이도를 고려한 성과급의 책정이 필요함. 서비스 공급자는 취업난이도가 낮은 대상자에게 서비스를 집중하는 parking 현상을 예방할 필요가 있음.
- 지역특성 때문에 구조적으로 성과관리자활사업 확대가 여의치 않은 농어촌 지역의 지역자활센터는 사회서비스 공급기관으로서 기능을 한정함.

## 4. 지역 자립지원체계 구축 방안

### 4-1. 지역 자립지원체계 개편 필요성

#### 4-1-가. 현황 및 문제점

- 근로빈곤층을 대상으로 하는 지역단위 자립지원체계는 지방자치단체와 산하 일자리 지원센터, 고용센터 등의 공공기관과 지역자활센터, 노인, 여성, 장애인 등 대상별 민간 지원센터 등이 분산적으로 작동하는 체계임. 이에 지역주민의 욕구에 맞춘 자립지원서비스 이용에 한계로 작용. 그 결과 제공되는 서비스 총량도 부족하지만, 이마저도 충분하게 활용되지 못하고 있음.
  - － 예를 들어 경기도 안산시의 자활자립지원조직을 살펴보면, 안산시청에 일자리정책과를 비롯하여 주민생활과 자활지원계 조직이 있음. 공공조직으로는 고용노동부 고용센터, 중소기업청 소상공인지원센터
  - － 공인 지원센터가 있음. 민간기관으로는 지역자활센터를 중심으로 노인, 장애인, 여성 등 취약계층 고용을 위한 다양한 조직들이 있음. 그러나 이들 조직간의 연계와 통합적 활동은 미약하며 각기 분산적으로 운영되고 있음(<표1> 참조).
- 현재 자활사업 참여자(4만 2천여명)는 조건부 수급자와 자활특례자 그리고 일부 차상위계층임.
  - － 현재 자활참여자보다 많은 숫자의 취업수급자(근로빈곤층, 12만 7천명)들은 현재 정부 관리의 사각지대에 있음. 이들을 포함한 차상위 희망 참여자(2만2천명)들을 자활사업에 참여케하여 탈수급과 탈빈곤을 도모해야 함.
- 지역사회에서 자활사업은 주로 민간위탁을 통해 제공되고 있으며, 대표적인 기관이 지역자활센터임. 지역자활센터가 수행하는 사업은 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, 생업을 위한 자금융자 알선, 자영·창업 지원 및 기술·경영지도, 자활공동체의 설립운영지원, 기타 자활을 위한 각종 사업 등으로 규정되어 있으나, 주로 자활근로사업과 자활공동체사업이 주를 이루고 있음.
  - － 자활근로와 자활공동체를 통한 자활의 성과는 높지 않은 것으로 나타남. 취업지원 중심의 새로운 자립지원 프로그램이 요구됨.

〈표 5-8〉 안산시 자립지원조직

**안산시 자립지원조직**

1) 안산시

- 일자리정책과 : 안산시 일자리센터 담당 포함
- 취업지원, 소규모 창업, 교육훈련, 상담, 경기청년뉴딜 등 사업 담당
- 주민생활과 : 자활지원팀, 자활사업 담당

2) 공공 조직

o 안산시 고용센터 (전국 고용센터 72개)

- 취업지원 사업 : 13-15명(7명 지역 담당 포함)
- \* 취업성공패키지사업 : 6명 담당 (민간위탁 사업)
- 직업능력개발 : 10명 (내일배움카드 담당 3명 포함)
- 직업상담 : 4-6명

o 안산 소상공인 지원센터 (경기도 소상공인지원센터 산하 12개 센터/분소)

- 4인(상담원 2인), 창업 및 경영컨설팅 및 창업 교육 담당

3) (안산시) 민간조직

- (복) 지역자활센터 (전국 247개) : 조건부 수급자 및 차상위계층
- (복) 시니어클럽 (전국 83개), (지)실버뱅크 : 노인
- (복) 장애인 직업재활시설 : 장애인
- (지) 여성인력능력개발센터, (고) 여성고용지원센터 : (경력단절)여성,
- (고) 노숙인 지원센터 : 노숙인
- (고) 고용센터 지정 건설인력고용지원센터 : 건설일용직
- (노사정) 노사공동 전직지원센터(15개 센터) : 영세자영업자, 중소기업 퇴직자

\*(복=보건복지부, 고=고용노동부, 지=지방자치단체, 노사정=노사정위원회)

#### 4-1-나. 제도 개선의 필요성

- 자활사업 10년 동안 사회서비스형 자활근로 - 시장진입형 자활근로 - 공동체 창업의 자활사업은 5대 표준화사업을 중심으로 이루어져 왔음. 그러나 최근 자활사업은 사회서비스사업의 비중이 늘어나면서, 사업 참여자 역시 차상위계층이 절반 이상을 차지하는 등 지역 현장의 변화는 사업 초기와는 상당한 차이를 보여주고 있음(김정원 외, 2009).
- 대표적 민간지원기관인 지역자활센터의 사업 참여자 현황을 보면, 2008년부터 수급자(일반 수급자, 조건부 수급자, 자활특례자) 숫자보다 차상위 및 일반의 숫자가 더 많음. <표 2>는 사회적일자리형 자활근로를 제외하고는 전체적으로 차상위 및 일반의 비율이 수급자보다 큼을 보여줌 전체 사업단 참여 인원 중 1/3 가량이 자활지원사업과 관계없는 사회서비스 사업단과 기타 사업단임을 보여줘 지역자활센터의 사업단 구성이 명시적인 자활지원사업에만 국한하지 않고 상당히 변화했음을 보여주고 있음.

(표 5-9) 지역자활센터 사업단 참여 인원 현황

(단위: 명, %)

		수급자		차상위·일반		계
		인원	비율	인원	비율	
자활근로	시장진입형	1,851	48.8	1,940	51.2	3,791
	사회적일자리형	3,794	66.8	1,884	33.2	5,678
자활공동체		1,242	31.5	2,702	68.5	3,944
사회서비스사업단		300	6.5	4,311	93.5	4,611
기타사업단		249	16.8	1,232	83.2	1,481
전체		7,436	38.1	12,069	61.9	19,505

- 또한 취업지원이 자활자립의 경로로 의미 있는 성과를 내는 것으로 나타남(경기광역, 2008). 이에 자활근로 중심의 자활자립프로그램 개편이 불가피하게 되었음.
- 경기광역자활센터는 경기도 시군 단위로 일자리지원센터를 설치하여 2006년의 경우 1월부터 6월까지 총 10개소 지원센터에서 취업알선 2,773명(취업 1,192명, 자활사업 연계 343명 등)의 성과를 창출한 바 있으며, 이러한 성과를 기반으로 성과관리형 자활사업 시범사업(희망리본 프로젝트)이 진행 중에 있음.

- 성과관리형 자활시범사업은 광역단위에서 지자체와 민간서비스 제공자의 협력관계 하에서 참여자에 대한 상담에 기반하여 개인별 활동계획을 수립하고 직업훈련, 취업알선, 그리고 근로여건 조성을 위한 사회서비스(양육·간병·사회적응 등)를 연계, 조정하는 사례관리 사업을 통하여 취업 또는 창업을 지원하고 있음. 성과관리형 자활시범사업은 저소득층의 취업·창업 지원을 위하여 개인별 맞춤형 서비스를 제공하고, 사업 실적에 따라 예산을 지원받는 성과계약 방식으로 실시되고 있음. 시범사업에서 사업자는 참여자들에 대한 상담에 기반하여 개인별 활동계획을 수립하고 직업훈련, 취업알선, 그리고 근로여건 조성을 위한 사회서비스(양육·간병·사회적응 등) 연계 등을 통하여 취업 또는 창업시키는 서비스를 제공한다. 1차년도 성과관리형 자활사업에 대해서는 대체로 긍정적으로 평가되었음(박노욱, 2010).
- 그 동안 자활사업 공모방식 도입, 성과관리형 보조금 지원방식, 사례관리형 취업지원 프로그램 체계로의 개편 등 자활프로그램 개편을 위한 지속적인 시도가 있었고 사례관리를 통한 취업지원 시범사업이 진행되고 있음.
- 제도 개편에 맞추어 지역단위 자립지원체계 변화 필요성 증대
  - 지역주민들의 근로의욕과 근로능력 등에 맞추어 자립지원서비스 공급기관들이 상호 연계된 대상자별 맞춤형 지원체계 구축이 필요함.

#### 4-2. 지역 자립지원체계 개선 방향 및 원칙

- 자립프로그램의 개편은 지역자활센터의 사업단 중심의 창업프로그램에 한정된 자립지원 체계를 지자체 중심의 대상자별 맞춤형 지원체계로 재편하는 것임. 지자체를 중심으로 고용센터 등의 공공기관과 지역자활센터 등의 민간기관을 포괄하는 지역자립체계를 구축함. 자립프로그램은 취업지원을 중심으로 적극적 노동시장정책 프로그램을 포괄하며, 사례관리체계의 도입하여 참여자에게 맞춤형 자립 프로그램을 제공하려는 것임.
- 지역자립체계를 구축하여 다양한 프로그램을 제공하는 자립지원서비스 공급기관들이 상호 연계된 대상자별 맞춤형 지원을 위해서는 두가지 하위 체계가 필요함.
  - 첫째, 지방자치단체와 고용센터의 상시 협력체계를 통한 지역의 공공 자립지원체

계 구축이 개편안의 한 축이며, 이를 통해 고용센터의 취업지원사업(취업패키지사업)을 중심으로 여타 공공부문 취업지원사업(보건복지부 성과관리형 취업지원사업 등)의 협력적 파트너십을 형성함.

- 둘째, 고용센터의 취업패키지사업과 보건복지부 성과관리형 취업지원사업을 현장에서 수행하는 민간 취업지원기관에 대한 지방자치단체의 지원과 통제체계를 만드는 것임.
- 자립 프로그램은 취업지원프로그램을 중심으로 창업지원, 경과적 일자리사업과 보호된 일자리사업 등을 포괄하여 구성함.
- 취업우선 전략, 공공부문과 민간부문의 파트너십에 근거한 고용서비스 제공 등 영국의 근로연계복지제도의 최근 동향에 주목할 필요 있음(임수경 외, 2011).
- 중앙부처 통합을 배경으로 ‘취업우선’ 전략을 중심으로 복지 서비스 제공. 전달체계에 시장기제 도입함. 고용서비스 제공에 민간부문 참여, 성과중심의 경쟁 확대 추세. 기초 지방자치단체까지 복지-고용-훈련의 통합적 제공을 위해서는 중앙정부와 광역정부 차원의 전략수립과 재정지원을 바탕으로 하고 있음.
- 새롭게 개편되는 자립사업은 대상을 대폭 확대하여, 조건부 수급자는 물론이고 자활사업 조건부과제외자(근로빈곤층)와 차상위계층을 포괄할 수 있는 자립프로그램 개편이 필요함. 뿐만 아니라 새롭게 구상되는 자립프로그램은 기존의 자활공동체 창업 중심에서 개인 상황에 맞춘 취업지원 중심의 자립지원 프로그램으로 변화되어야 함.

### 4-3. 지역 자립지원체계 제도개선 방안

#### 4-3-가. 지역별 ‘자립지원 조정체계’ 구축

- 지역별 자립지원 조정체계 구축
  - 지자체 자립지원조직(자립지원팀)을 중심으로 일자리지원센터(지자체 직영), 고용센터(고용노동부) 등 공공조직 ‘자립지원조직’과 지역자활센터 등 민간의 대표적 일자리지원조직을 포괄하여 “사례조정회의체계”를 구축함. 이를 통해 지역 특성에 맞는 자율적 역할 분담과 연계조정 체계가 작동하도록 유도함. 자립지원조정체계 운영은 사회복지분야 공공과 민간의 대표적 협의기구인 ‘지역사회복지협의

체' 운영방안을 벤치마킹하여 마련함.

- 지자체 자립지원조직(자립지원팀)이 '자립지원 총괄 본부' 역할을 담당, 자립 대상자 기초상담을 수행하며, 근로능력 판정팀을 통해 자립지원경로를 설정하도록 함. 욕구 평가를 통해 대상자 선정, 자원 동원 및 배분, 총괄 사례관리 역할을 수행함.
- 자립지원 담당공무원(공공사례관리자)은 지역사회 차원에서 자립공급자원을 적극적으로 개발하고 지원할 책임과 의무를 가지며, 자립참여자와 지역자활센터 등 민간 자립지원기관에 대해 각각 성실참여와 자립업무 수행을 위한 성과관리계약을 체결함. 공공사례관리자는 자립사업 대상자 중 재활프로그램이나 사회서비스가 필요한 대상자에 대해서는 재활서비스와 사회서비스를 제공함(<표3> 참조).

〈표 5-10〉 지역사회 재활프로그램

<재활 프로그램 예시>	
-	중독 해소 프로그램 : 알코올, 약물, 도박, 게임 등 중독증상 해소 프로그램 참여
-	심리정서 치료프로그램 : 우울증 등에 대한 정신의료서비스 제공
-	직업재활프로그램 : 지역사회적응프로그램, 보호직업장 참여 등

○ 사업 주체별 주요 역할

〈표 5-11〉 사업주체별 주요 역할

지원 조직	주력 대상	자립지원 역할
지방자치단체(자립지원팀, 일자리지원팀)	자립지원 대상	종합 일자리 지원, 근로능력판정 및 자립지원계획 수립, 지역자립협의체 운영, 자립지원조직 육성
고용센터	자립지원대상 중 청장년층	취업지원 및 상담, 직업능력개발, 사례 관리
소상공인 지원센터	자립지원 대상자	창업지원, 교육훈련, 경영컨설팅 (미소금융 활용)
지역자활센터 등 대상별 민간지원조직	조건부 수급자 및 차상위 근로취약계층	사례관리, 취창업지원, 경과적 일자리사업

1) 지방정부 역할

- 지역자립 계획을 수립하고(기획 역할), 민간 사업주체들의 활동을 모니터링하며, 자립원에 필요한 지역 자원을 발굴하는 역할을 수행함.

- 지역자립협의체를 통해 민간 자립지원기관, 자립사업 참여자의 적극적 참여를 전제로 자립계획을 수립함. 지방정부의 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치 마련되어야 함. 지역사회복지계획 혹은 지자체 복지사업 평가시 주요 항목으로 포함하는 방안 고려
- 대상자에 대한 자립지원 서비스의 직접적인 제공은 고용센터와 민간 서비스 제공기관에 의해 수행되도록 하되, 지자체의 책임과 관리 하에 이루어지도록 함. 서비스 제공기관에 대한 성과관리 방식을 강화하고 서비스 기관별 사례의 배치와 조정은 이들 기관과의 협의구조를 통해 수행함.

## 2) 고용센터(고용노동부) 역할

- 취업지원 중심기관으로 지자체와 협력하여 지역 취업지원사업을 공동 기획 조정하는 역할을 수행함.
  - 취업준비도가 높은 대상자에 대한 서비스는 취업지원서비스의 전문성이 높은 고용센터에서 수행하는 저소득층 취업패키지 사업을 통해 제공함.

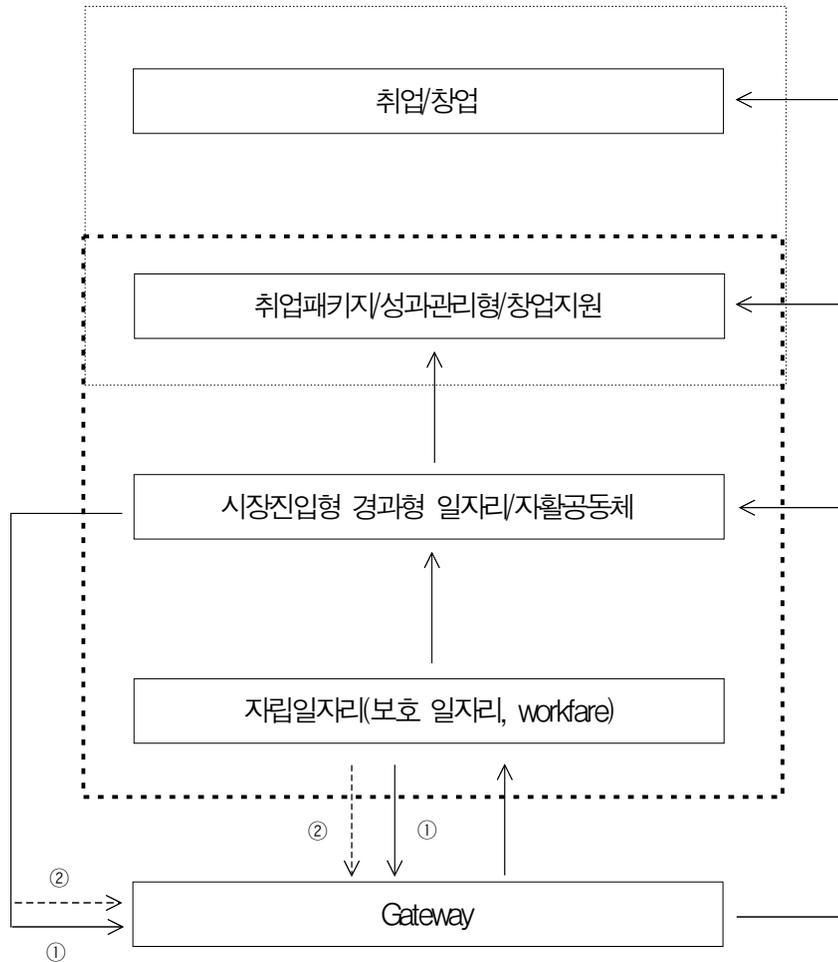
## 3) 민간 자립지원기관 역할

- 협약에 동의한 참여주민들에게 자립경로에 의한 사업을 지원하는 역할을 수행함. 전국 247개 지역자활센터가 중심 역할을 담당하게 됨. 이를 위한 자립지원기관의 기본 운영은 물론이고 자립매니저(사례관리자)의 역할수행을 도울 수 있는 전문적 지원이 요구됨. 민간지원기관은 지자체와 프로그램별 성과계약을 통해 사업 진행함.
  - 취업준비도가 낮은 취업취약층이나 고용센터에서 일정 기간 내에 취업지원에 실패한 사례 등 복합적인 취업장애요인을 가진 대상자에 대한 서비스 제공은 이들에 대한 이해와 접근능력에서 전문성이 높은 지역 민간기관에서 담당함.

### 4-3-나. 자립지원 프로그램

- 자립지원일자리로는 취업지원을 중심으로 자립일자리로서 보호 일자리와 경과적 일자리, 자활공동체, 창업지원 등이 있음([그림 5-5] 참조).

[그림 5-5] 자립지원 프로그램 구성도



1) 자립 일자리와 자활공동체

- 대상별 성격을 달리하여, 근로능력 미약자는 일정기간 보호된 일자리로 제공하며, 일정 수준 이상 근로능력자는 경과적 일자리로 성격 규정
- 근로유지형과 사회서비스형 자활사업은 당장 자립이 곤란한 대상자에 대해 보호된 고용을 국가가 제공하는 기능으로 재정립. 생계급여 수급을 위한 의무적 근로 프로그램으로서 성격을 강화하는 것임.
  - 근로유지형 혹은 사회서비스일자리형 자활사업은 근로 경험을 쌓는 기초 과정으로서의 위상을 갖으며, 조건부 수급자의 조건 이행이나 노동 권리 유지라는 측면에서 실행하는 프로그램임. 빈곤층이 사회서비스의 공급과 커뮤니티 활성화를 통해 지역에 기여하는 기회를 제공하는 프로그램으로서의 성격을 가지며, Gateway에서 진행되는 프로그램의 일환으로 근로 실습 기회를 제공할 수도 있음.

- 탈수급을 지향하는 시장진입형 자활사업은 취·창업 지원 사업의 일환으로 장기적인 직업능력 향상 기능에 초점을 맞추어 재정립하고, 참여기간의 제한(Time Limit Based)을 통하여 의존성을 예방하도록 함. 즉 경과적 일자리로서 직업능력개발기능을 강화하도록 하여 일반노동시장으로의 취업 지원 사업의 일환으로서 성격을 갖도록 함.
  - 시장진입형 자활사업의 목표는 Gateway에서 시장진입형으로 판정받은 자들에게 근로 기회 및 교육·훈련, 각종 시장 적응 기회를 제공하고 취·창업을 유도하는 것임. 그리고 자활근로 내에서 취·창업을 준비하는 심화 과정으로서의 위상을 가짐. 구체적으로는 ①취·창업을 준비할 수 있는 근로 프로그램 및 교육·훈련 프로그램이 제공되는 과정, ② 빈곤층의 시장 적응 능력을 강화하는 프로그램으로서의 의미를 가짐.
  - 예를 들어, 시장진입형 자활사업 참여자는 프로그램 참여 기간은 최대 2년(24개월)이며, 프로그램 재참여자는 최대 12개월까지 참여할 수 있음. 프로그램 참여를 바탕으로 시장진입형 자활근로 외의 상위 프로그램 진입이 결정될 경우 Gateway로 회귀해 교육·훈련 후 해당 상위 프로그램으로 진입함(<표5-12> 참조).
  - 상위 프로그램으로의 이전은 지역 사례조정회의에서 결정함. 공식적인 사례조정회의는 1개월 단위로 열리며 “공공조직 책임자와 민간 전문인력”으로 구성함. 자활근로 참여자 개인의 상위 프로그램으로의 이전 타진은 진입 이후 최초 3개월 후에 하며, 최초 결정은 6개월 후에 함. 최초 진입이 아닌 재진입자의 경우는 과거 경험을 포함해서 산정함. 따라서 재진입 이후에는 상위 프로그램으로의 이전이 좀 더 빠른 시간 안에 결정될 수 있음.

〈표 5-12〉 경과적 자립일자리 프로그램 이전 과정

1회차	2회차	3회차	6회차	24회차
최초 진입	진입 후 최초 점검	취·창업 최초 타진	취·창업 여부 최초 결정	취·창업 또는 프로그램 재시작 결정
- 개인별 자활경로 점검 - 근로능력 향상프로그램 수립	- 근로 상황 및 근로능력 향상프로그램 점검	- 근로능력 향상프로그램 심화단계 돌입 - 직업능력 개발 단계 돌입	- 근로능력 향상프로그램 심화단계 지속	- 취·창업 또는 프로그램 재시작을 위해 Gateway 회귀

- 자활공동체의 목표는 일반 시장에 안정적으로 정착하는 것임. 자활공동체는 자활 프로그램 참여자가 시장진입형 자활근로의 경험을 바탕으로 창업을 한 경제 조직이며, 경과적 일자리에서 근로 및 교육·훈련 경험을 쌓은 이들이 취업을 하는 장으로서의 위상을 가짐. 자활공동체의 참여자들은 시장진입형 자활근로를 기반으로 취·창업을 했거나 Gateway를 통해서 취업한 이olim.
- 지역자활센터 등 창업지원기관은 창업 후 일정기간(예를 들면 1년) 관리 및 지원할 수 있으며, 그 이후에는 자활공동체의 지배 구조 참여와 경영활동 조연으로 지원 범위를 축소함. 지방정부는 자활공동체의 생산품이 시장에 진입하는데 기여할 수 있는 보호된 시장의 창출을 지원하고 자활지원 조례를 제정해 지방 수준에서 자활 프로그램이 활성화될 수 있도록 지원함.

## 2) 취업지원 프로그램

- 자립지원 프로그램의 중점 영역으로, 대상자별 맞춤형 취업 패키지 프로그램을 제공함. 현행 고용센터의 저소득층 취업패키지 프로그램과 성과관리 자활시범사업(희망리본프로젝트)의 프로그램을 기본으로 함.
- 취업준비도가 낮은 취약계층에게 적극적 노동시장정책 프로그램을 포괄하는 자립지원 서비스를 제공하기 위해서는 성과관리시범사업(희망리본프로젝트)을 기본 모델로 하여 지역차원의 취업지원체계를 구축
  - 취업지원프로그램의 주된 대상은 근로 능력이 있는 조건부 수급자와 취업지원 사각지대에 있는 차상위계층임. 취업지원프로그램은 단계적으로 운영되어야 함. 단계별 진행과정은 다음 표와 같음.

〈표 5-13〉 취업지원프로그램의 단계적 구성

준비 단계	1단계	2단계	3단계				4단계
-	1개월째	1개월째	2-6개월째				7-9개월째
대상자 선정	진입단계	취업 경로 설정	근로의욕 고취	근로능력 강화	근로여건 조성	취업알선	사후관리
민관 자활 협의체 (고용 지원 센터 결합)	근로 의욕/능력/여건 판정	개인별 자활 계획수립	기초직업 교육훈련	자활의지고취/ 취업준비교육/ 직업훈련/ 인턴십 과정	사회서비스 연계/ 사정계획 평가	맞춤취업 알선/ 면접교육/ 구인처 알선	직업적응 상담/ 근로유지기간 확인 등
통합패키지프로그램으로 운영							

- 현재 자활프로그램의 가장 큰 문제점은 근로유인이 미약하다는 점임. 각종 프로그램에 적극적인 참여를 유도하기 위한 최소한의 금전적 인센티브 설계는 필요함. 특히 취업지원프로그램 참여와 관련된 금전적 인센티브를 좀 더 강하게 설계할 필요가 있음.

#### ○ 취업지원 단계

##### <1단계: 진입단계>

- 우선 제1단계인 진입단계에서는 개인의 근로의욕, 근로능력, 근로여건에 대한 종합적인 판정을 함. 1단계는 사례조정회의에서 자립대상자의 사례를 판정하는 단계임.

##### <2단계: 취업경로설정단계>

- 2단계에서는 대상자를 취업과 관련하여 근로의욕과 근로능력, 근로여건 등을 고려하여, 근로의욕부족형과 근로능력부족형으로 구분하고 근로여건의 문제를 보완적으로 해결할 수 있도록 유형을 분류함. 2단계에서는 개인자립지원계획(ISP) 수립 과정에서 대상자유형을 고려한 '집중직업상담'이 이루어짐.

##### <3단계: 종합적인 취업지원 단계>

- 3단계는 실제로 종합적인 취업지원이 이루어지는 단계임. 근로의욕, 근로능력, 근로여건을 확립하여 교육훈련프로그램을 제공하고 취업알선을 지원하는 단계라고 할 수 있음. 우선 근로의욕(근로동기) 고취와 취업 전 직업설계 프로그램이 필요함. 취업 전 교육을 통해 근로의욕을 강화하고 취업과정을 설계해보고, 취업성공을 위한 기법을 학습하는 것임. 근로능력개발을 위한 교육훈련프로그램도 대상자유형분류에 따른 맞춤형교육훈련 프로그램으로 개발되어야 할 것임. 지역사회에서 활용할 수 있는 다양한 교육훈련프로그램을 적절하게 활용하고 동원할 필요가 있음. 또한 훈련프로그램에 대해서는 훈련참여수당을 설계할 필요가 있음.
- 근로여건 측면에서 취업장애요인이 많은 대상자의 경우, 취업성공확률을 높이기 위해서는 취업장애요인을 해소해줄 수 있는 관련 서비스를 연계해주는 것이 중요함.
- 취업알선은 취업지원프로그램의 핵심임. 구인정보를 수집하고 이를 분석하고 체계화하여 대상자에게 구인정보를 제공하고 구직활동을 지원하는 프로그램임.

##### <4단계: 사후관리>

- 4단계는 취업 후 사후관리 단계임. 취업 유지, 이직시 재취업, 미취업자 개인자립지원프로그램(ISP) 재설계 등을 위한 사례관리가 지속적으로 이루어지는 단계임.

이 단계는 취업할 경우 취업자에 대한 사후관리와 취업하지 못한 경우 미취업자에 대한 사후관리로 이루어짐.

○ 성과평가지표

- 취업지원프로그램에 한정해서는 다양한 지표를 구성하고 이를 종합하는 인덱스를 구성하는 방법을 활용할 수 있을 것임. 가능한 지표로는 다음과 같이 제시할 수 있을 것임.

〈표 5-14〉 취업지원프로그램 성과 지표

1	취업성공률1:	자립대상자 대비 취업성공자 비율
2	취업성공률2:	취업경로 참여자 대비 취업성공자 비율
3	취업유지율: (취업자의 6개월 이상 취업유지 비율)	70% 이상
4	참여자 1인당 일자리 알선 회수 (참여자 선호도 고려)	참여자 1인당 3회 이상
5	참여자 대비 취업지원프로그램 90% 이상 참여율	취업지원프로그램 수료 비중 90% 이상
6	2단계에서 3단계로의 진입 비율	

- 취업지원프로그램 1인당 지원액은 기본급과 성과급으로 구성할 수 있을 것이다. 취업지원프로그램 1인당 지급액도 200만원으로 하고 + α (취업과 창업 여부와 지속기간에 따라 추가지급) + β (외부 기관(고용노동부, 지자체 등)의 취업지원프로그램을 결합할 경우 매칭으로 추가 지원) 등의 방식으로 지원할 수 있을 것임.

3) 창업지원 프로그램

- 소상공인 지원센터 등의 창업지원 인프라를 적극적으로 활용하여, 창업유형별, 창업단계별 프로그램 제공
  - 창업형 자립프로그램 지원 및 관리/평가 체계는 그동안 자립프로그램의 일환으로 진행되어왔던 개인창업의 규모와 운영효율성, 수익성을 높여서 자체적으로 수익창출이 가능한 소규모 창업기업으로 육성하고자 하는데 그 목적이 있음.
- 창업형 자립프로그램 현황과 문제점
  - 현재 운영되고 있는 자립사업 내에서 창업형 자립과 관련된 프로그램은 ① 공동창업형태로서의 자활공동체 지원 프로그램 ② 저소득층 생업자금 융자 및 자활기

금을 활용한 전세점포임대 지원을 하는 창업지원사업 프로그램의 두 가지 유형이 존재하고 있음.

- 공동창업형 자립프로그램(자활공동체)의 문제점은 ①(성격 측면) 자활공동체의 역할과 기능이 명확하지 않음 ②(구조 측면) 지역으로 분산된 지원시스템으로 적절한 지원이 어려움 ③(운영시스템 측면) 종합적인 창업/운영 지원체계가 부재 ④(평가시스템 측면) 창업과 사업운영 각 단계별로 적절한 평가체계가 마련되어 있지 못하다는 것임.
- 개인창업 지원사업의 경우 창업과 운영에 필요한 자금지원측면에 치우쳐서 저소득층 사업자에게 부족한 역량/자원/노하우/기술 등이 제공되지 못하고 있으며, 이는 사업 성공확률을 낮추어 창업자금지원의 실효를 거두기 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있음.
- 창업형 자립프로그램의 개선방향
  - 현재 창업형 자립프로그램은 단계적 자립경로를 설정하고 있는 현행 자활사업 내에서 수급자들의 자립을 위한 최종 단계로서의 의미를 지니고 있음. 이러한 본연의 취지에 맞도록 하기 위해 기존 창업지원 프로그램을 다음과 같이 개편하는 것을 제안함.
  - 기존의 공동창업형 지원프로그램(자활공동체) 및 개인사업형 지원프로그램(창업지원사업) 창업형 자립프로그램으로 통합해서 하나의 틀로 운영함. 창업트랙과 취업트랙을 구분하여 단계적 자립경로를 구성할 필요가 있음.
  - 현재의 공동체창업이나 개인창업 지원프로그램은 주로 자금지원 및 지역단위에서의 현장지도에만 초점이 맞추어져 있으며, 정작 사업성패에 큰 영향을 미치는 경영측면에서의 전문적인 지원은 매우 미흡한 실정임. 따라서 창업기획 및 준비단계, 창업단계, 창업 후 초기 운영단계, 성장단계와 같이 주요 단계별로 적합한 세부 지원프로그램 운영함. 재무적 지원뿐만 아니라 컨설팅, 전문교육, 현장지도 및 관리, 공통 인프라제공 등 창업단계의 자활단위가 갖추기 어려운 핵심역량을 포괄적으로 지원할 수 있는 체계가 마련되어야 함.
  - 창업과 사업운영에 대해 전문적이고 종합적인 지원을 하기 위해서는 기본적으로 지원체계의 규모화가 필요함. 이를 위해 전국단위/중앙단위 혹은 광역단위에서 교육, 경영관리, 정보/관리시스템, 자재/원료, 공동 판매/유통 시스템 등의 구축이 이루어질 필요가 있음. 또한 역량이 부족한 수급자/차상위자가 쉽게 창업과 운영이

가능하도록 표준화된 모델 및 지원체계를 제공하는 것이 필요함.

- 창업프로그램의 성격 재정의와 종합적인 지원체계 구축에 맞추어 평가체계 또한 새로이 구축하여야 함. 또한 창업대상자 개인에 대한 평가 또한 창업단계에서부터 사업경영단계까지 평가/진단기준을 체계화해서 제점/약점부분에 대한 필요한 역량/자원/교육을 충분히 제공해야 함.

#### 4-3-다. 대상자별 자립지원 특성

##### □ 대상자 특성별 자립지원 경로

##### 1) 조건부 수급자(3.6만), 자활특례자(0.6만)

- 지역자립협의체를 거쳐 지역자활센터 등 민간지원기관에서 자립인큐베이팅단계를 시작함.
- 자립일자리, 자활공동체 등 경과형 취업/창업 경로를 활용함.
- 일부 대상은 일정기간 보호고용 일자리 유지

##### 2) 취업수급자(12.7만), 차상위 희망참여자(2.2만)

- 지역자립협의체를 거쳐 취업특성에 따라 고용센터의 ‘취업성공 패키지 사업’, 보건복지부의 ‘성과관리형 취업사업’에 참여함.
- 취업지원 프로그램이 주로 제공될 것임. 필요에 따라 창업지원, 자활공동체/사회서비스사업단/사회적 기업 참여가 이루어 짐.
- 바로 취업지원을 통한 취업이 가능한 청년층, 장년층, 가족 구성원에 대한 사회서비스연계가 될 경우 취업이 용이한 대상자들은 고용센터에 우선 배정하게 될 것임. 경과적 일자리를 거친 취업 대상자나 기타 취약계층 취업 대상자들은 지자체를 통해 지역자활센터 등 민간 지원기관에 배정함.

##### □ 취업지원 대상별 예상경로

- 청장년층: 사례조정회의를 거쳐 고용센터 취업지원(취업패키지사업)사업에 배치.
- 차상위 근로취약계층: 사례조정회의(지자체)를 거쳐 지역자활센터 등 민간 취업지원 조직 사업 위탁

##### □ 창업지원 대상별 예상경로

- 청장년층: 지자체-소상공인지원센터 조정회의 - 소상공인지원센터 위탁
- 차상위 근로취약계층: 지자체 민간 창업지원조직에 사업 위탁

- 취창업이 어려운 농어촌지역은 별도 프로그램 구상이 필요함.
  - 한국의 농촌은 인구 유출, 고령화, 농업 중심의 단선적 산업 구조, 자치단체 재정능력 취약 등의 문제를 갖고 있어 자활 프로그램에서 취·창업을 전망으로 설정할 경우 정책 목표 달성에 애로를 겪을 가능성이 매우 큼. 또한 도시 지역민보다 농촌 지역민이 느끼는 자활근로 임금의 체감도가 더 크기 때문에 농촌에서 자활근로는 상대적으로 좋은 일자리일 가능성이 큼. 따라서 시장진입형 자활근로 보다는 사회서비스일자리형 자활근로를 통해 사회서비스를 지속적으로 공급하면 농촌 지역의 삶의 질을 전반적으로 향상시키거나 커뮤니티 활성화에 기여할 수 있을 것임. 이 경우 상위 프로그램으로의 이전을 목표로 하지 않기 때문에 자활 프로그램 참여자의 참여 기간에 제한을 두지 않는 것이 바람직함. 다만, 지역 여건에 따라 취·창업을 목표로 하는 프로그램을 운영할 수 있을 것임.

#### 4-4. 제도개선 추진전략

##### 4-4-가. 제도개선 고려 사항

- 지역단위 자립조정체계 구축
  - 지역 자립지원체계 구축 및 이에 조응하는 자립지원 프로그램의 원활한 작동을 위해서는 무엇보다 지역 ‘자립지원조정체계’가 구축되어야 함. 취약계층 포함하여 ‘일자리 제공’이 지방정부의 가장 중요한 과제로 대두되는 현실을 고려할 때, 공공기관 간, 공공과 민간기관을 망라한 자립조정체계 구축을 의무화해야 함.
  - 그 방안으로는 새로운 법적 근거를 만드는 방법이 있고, 단기적으로는 현재 작동 중인 지역사회복지협의체 실무분과로 ‘자립지원분과’를 확대 개편하는 방안이 있음. 후자를 선택할 경우에는 지역사회복지협의체의 실질적 운용이 가능하도록 보건복지부의 지원이 필수적 전제가 됨.
  - 지역사회복지계획 수립시 혹은 지방정부 복지사업 평가시 주요 항목으로 포함시키는 방안 고려
- 주요 과제
  - 지방자치단체와 고용센터 민간지원기관의 사례조정회의체계 구축

- 고용노동부(고용센터) 취업패키지사업과 보건복지부(지방자치단체) 성과관리형 취업 지원사업의 합리적 조정
- 민간 취업지원조직(지역자활센터 등)에 대한 지원 및 통제기능 마련

#### 4-4-나. 단계별 추진계획

□ 2012년부터 단계별 추진계획은 다음과 같음.

〈표 5-15〉 단계별 추진계획

과제	2012년	2013년	2014년- 2016
자립조정체계 구축 (사례관리체계)	자립조정체계 구축 (1/2 기초지자체)	자립조정체계 구축 (전면 도입)	자립조정체계 실질적 작동
취업지원 프로그램 등 자립프로그램	취업수급자, 차상위 희망자 등 1/2 지원	취업수급자, 차상위 희망자 전부 지원	프로그램 내실화
민간기관 육성/지원	민간 사례관리체계 구축 지원(1/2 지역자활센터)	민간 사례관리체계 구축 지원(전 지역자활센터)	전 민간지원기관 사례관리체계 구축 지원

#### 4-4-다. 소요 재정분석

〈표 5-16〉 시기별 소요 예산

시기	예산
2012년	자립조정체계 (5천만원 * 120 = 60억원), 취업성공패키지 사업 (7.5만명, 860억원), 민간기관 육성 (3천만원 * 120 = 36억원) 총 956억원
2013년	자립조정체계 (5천만원 * 120 = 60억원), 취업성공패키지사업 (7.5만명, 860억원), 민간기관육성 (3천만원 * 120 = 36억원) 총 956억원
2014년	자립조정체계 (5천만원 * 240 = 120억원), 취업성공패키지사업 (5만명, 573억원), 민간기관육성 (3천만원 * 240 = 62억원) 총 755억원

주: 2011년 취업성공패키지사업 : 5만명, 573.86억원

### 4-5. 제도 개선의 기대효과

#### 4-5-가. 개선을 통한 수혜자의 변화

- 수혜자의 탈수급, 탈빈곤에 기여
  - 지역 자립지원체계를 통해 포괄적 사례관리 서비스를 제공받음으로서 개별 특성에

맞는 개인자립프로그램(ISP)을 만들게 되고, 그 결과 서비스 수혜자의 탈수급과 탈빈곤 가능성을 높여줄 수 있음.

- 취업지원을 중심으로 다양한 개별 맞춤형 자립사업 프로그램을 제공함으로써 취약계층이 선택할 수 있는 다양한 자립 경로를 제공하게 될 것임.

#### 4-5-나. 개선을 통한 효과성과 효율성 제고

- 지역단위로 공공과 민간지원기관 간 연계와 조정을 통한 자립 효과성과 효율성 제고
  - 탈 빈곤 효과가 높은 취업지원 서비스 우선 제공, 개별 맞춤형 자립 서비스 제공을 통해 자립서비스 효과성 제고
  - 그동안 분산적으로 작동하던 공공과 민간 지원기관을 하나의 조정기구 내에서 통합적으로 연계, 조정함으로써 자립서비스의 효율적 이용 가능성 증대.

## 5. 지자체 중심의 자립지원 관리 체계

### 5-1. 지자체의 자립지원 행정기반 강화 방향

- 근로능력 있는 수급자의 자립지원 제도 개선을 위해서는 이를 가능하게 할 수행 주체로서, 시·군·구를 중심으로 한 지방자치단체 역할의 강화가 전제되어야 함.
- 자립지원 서비스의 제공은 지역자활센터, 고용노동부 고용센터를 중심으로 활성화되도록 하고, 시·군·구의 자립지원 행정 강화를 통해 지역사회중심의 연계된 자립지원 서비스 기반이 구축되도록 함.
  - 근로빈곤층, 취업취약계층의 자립 지원은 생계 보장과 함께 빈곤정책에서 그 중요도가 더해가고 있는 만큼, 공적 책임성을 담보할 지원 기반을 마련하는 것은 시급한 현안과제라 할 수 있음.
  - 이와 관련하여, 특히 지방자치단체가 지역사회 중심의 자립지원 체계를 구축하는데 보다 주도적으로 역할을 수행하여, 공공-민간, 복지-고용 부문간 원활한 협력 구도를 조성해야 함.
- 자립지원 업무 전반을 책임있게 수행할 지자체 담당인력 확보, 지자체별 전담 조직의 마련이 요청됨.
  - 확대된 근로능력있는 조건부수급자 선정, 지원, 관리를 위하여 실효성있는 행정 및 서비스를 담당할 적정 규모의 ‘인력’ 배치가 선결되어야 함.
  - 자립지원 행정업무를 체계적으로 추진하고, 지역사회의 자립지원 서비스 연계 기반을 전반적으로 주도할 지자체 내 담당 ‘부서’가 설치되도록 함.
- 보다 전문화, 세분화된 지자체의 자립지원 업무가 가능한 시·군·구 유관 부서와 읍·면·동간 유기적 업무 프로세스 개선과 함께, 지역자활센터, 고용센터 등 서비스기관과의 협력 기반을 마련하는 지자체의 주도성과 책임성 향상이 가능하도록 함.
  - 정확하고 적극적인 취업지원 대상의 선정
  - 근로능력판정, 조건부과, 취업능력 판정
  - 대상자의 다양한 취업능력 및 욕구, 실질적인 자립 성취 수준에 따라, 맞춤형 자립지원 서비스와 지속적 관리 수행
  - 지역자활센터, 고용센터와의 정기적, 상시적 연락체계 및 회의체/협의체 운영
- 지자체 및 고용센터의 실질적 행태 변화가 가능하도록 인센티브 기제를 마련하도록 함.

- 자립지원의 성과 관리
- 담당인력의 보수 교육

## 5-2. 지자체 담당 인력 및 조직

### □ 기본 방향

- 그간 여러 가지 제도적·환경적 제약 속에서, 자립 지원에 대한 소극적 대응에 머물러 왔던 실행 여건을 정비하여, 주요 복지서비스 영역으로서 “취업 지원” 체계가 구축되도록 함.
  - 이는 현행 지자체가 주도·지원하고 책임관리할 업무를 명확히 하고 절차와 업무 분담을 재구조화하는 등의 미시적인 작업을 필두로 하여, 향후 복지·고용 서비스의 조직적 통합 등의 적극적 구조에 대한 대안도 검토될 수 있음.
- 자립지원 대상자의 확대될 경우, 이에 대한 책임 관리를 담당할 적절한 인력의 배치와 담당 부서를 설치하도록 함.
  - 특히, 취업능력판정, 다양한 취업지원서비스를 위한 서비스제공기관으로의 연계, 연계된 대상자 및 연계기관의 지속적인 모니터링, 일정기간 경과 후 대상자 변화에 대한 재심사 등 새롭게 부과되는 업무를 체계적으로 수행하기 위한 담당 ‘부서’가 마련될 필요가 있음.

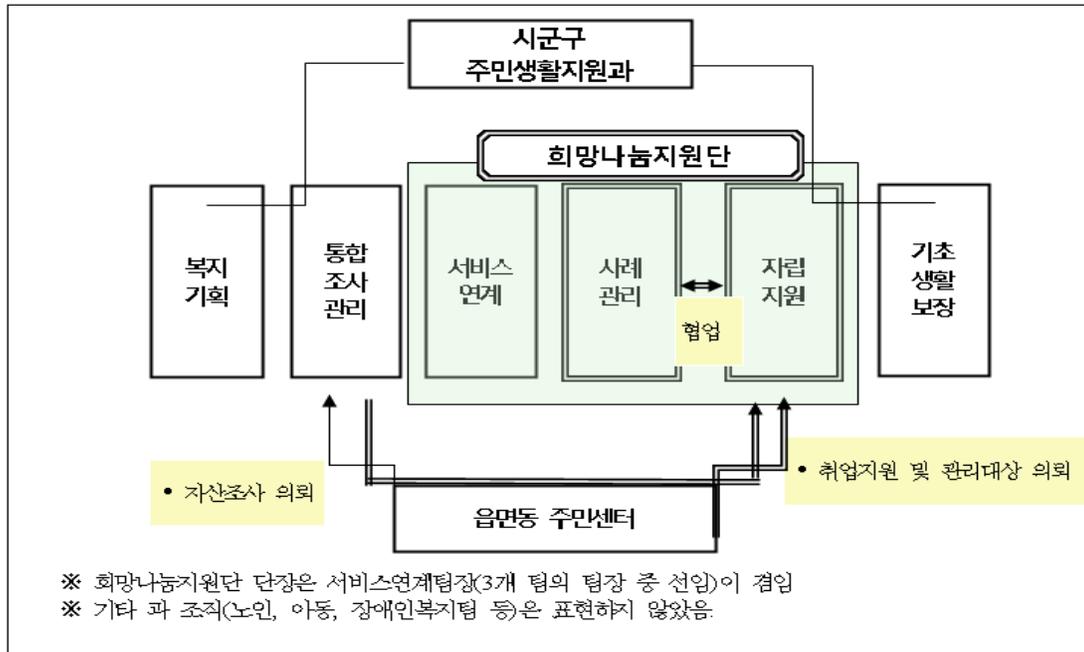
### □ 지자체 담당 부서 설치

- 시·군·구 본청에 ‘자립지원팀’의 설치가 전국적으로 확대되도록 함.
  - 현재 “자활고용팀”이 설치된 시군구는 70개, 30%로 파악되고 있으며(2010년 5월 현재), 나머지 시군구는 기초생활보장팀, 통합관리팀, 서비스연계팀 등에서 자활업무를 담당하고 있음.
    - 70개 시군구 자활고용팀의 인력은 총 378명으로 1개팀 평균 5.4명의 인력이 배치된 셈임. 근로능력 판정과 조건 부과업무를 담당하고 있는 시군구 통합조사관리팀 인력은 전국 1,955명으로서 시군구 평균 8.4명이 근무중임.
  - 국민기초생활보장제도 내의 일부 업무로 인식되던 자활지원 업무가 주요 복지업무 분야로서 강화될 수 있도록, 자립지원 분야를 전담할 조직 마련이 필요함.
    - 이는 기존 통합조사팀에서 담당하던 조건부과 판정업무에서부터 사례조정회의 운영을 통한 지원계획 수립, 지속적인 추적 관리, 이를 위한 유관기관 협력 기

반 마련을 활성화여, 실질적인 자립지원의 실효성을 크게 높일 수 있을 것으로 판단됨.

- 모든 지자체에 동일한 모형으로 조직의 설치를 요구하기 보다는 전체적인 정책 방향을 제시하여 기능 강화가 가능하도록 하되, ‘과’ 혹은 ‘계’의 설치가 가능하도록 기본 모형을 제시하도록 함.
  - 자립지원 전담 “팀(계)”을 설치하는 방안, 시군구 “일자리행정”을 중심으로 팀을 배치하고 재구조화하는 방안, 장기적으로 고용노동부 “고용센터”와의 기능 통합 방안 등을 검토해볼 수 있을 것임.
  - 고용노동부 “고용센터”와의 통합안은 중앙부처 차원의 보다 거시적인 제도 개선의 검토가 우선되어야 하며, 시군구 “자립지원팀”의 설치나 “일자리센터” 설치 방안은 지자체 인력 및 조직 여건에 따른 선택적 추진이 가능하도록 하되, 중앙정부의 세부정책 방안의 제시가 필수적임.
- 1안) 시·군·구 「희망나눔지원단」 신설과 병행하여 ‘자립지원팀’이 설치되도록, 자립 지원업무를 ‘필수 확대 기능’으로서 명시하고, 시·군·구 차원의 자활·자립지원 업무가 강화되도록 함.
  - 총리실·관계부처 합동 발표(’11.7.13)로 추진하는 복지담당공무원 7천명 증원계획에 따라, 기존 시군구 서비스연계팀을 확대·개편, ‘희망나눔지원단(가칭)’을 설치·운영하고 복지종합상담 및 통합사례관리를 강화해 나가기로 한 바, 보건복지부는 이를 위한 세부 추진방안을 구상중임. 이에 따라 “사례관리”를 강화할 별도 팀의 설치와 함께, ‘취업지원 서비스’ 강화를 가능하게 할 “자립지원(자활지원)팀”을 함께 설치하여, 사례관리의 연계수행 체계를 마련하는 방안을 검토
  - 자립지원팀과 위기가구 전반을 담당하는 사례관리팀의 긴밀한 업무 수행체계 속에서, 집중 취업지원 사례관리(자립지원팀)와 위기가구 사례관리(사례관리팀)의 협력방안 마련
    - 자립지원팀의 주요 업무: 조건부과 판정, 취업능력 평가, 사례조정회의 개최 주도, 자립 지원계획, 지역자원 발굴, 민간서비스기관 계약·관리, 공공형 서비스일자리 지원, 취업실태 정기 조사(자립지원팀과 협력), 대상자 지속관리/모니터링, 확인조사/ 재심사
    - 읍면동의 주요 업무: 수급신청·초기 상담, 취업실태 정기 조사(자립지원팀과 협력)

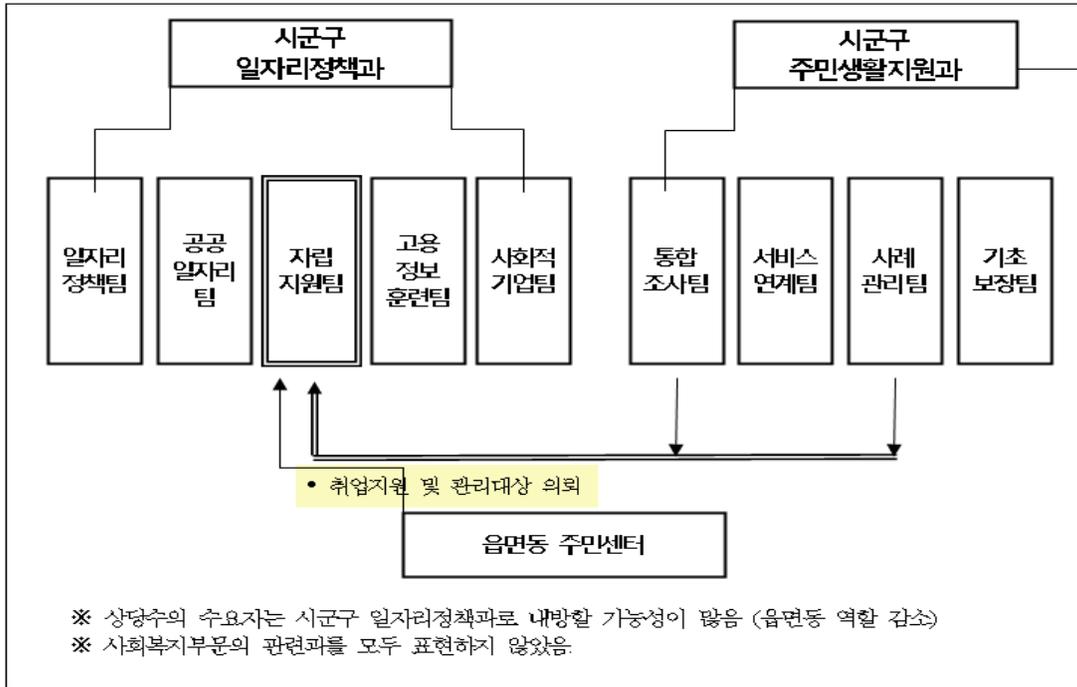
[그림 5-6] 시군구 자립지원팀 설치방안: 예시 1



○ 2안) 시·군·구내에 “일자리행정”을 중심으로, 자립지원 업무를 통합 행정조직을 재구조화하는 방안도 고려할 수 있음.

- 일자리관련 지자체 정책, 서비스지원을 통합적으로 운영하는 방안으로서, 일자리 정책과 “자립지원팀”을 설치하여, 대상자 관리를 중심으로 한 관련 업무를 담당하도록 함.
- 이와 같이 통합 운영이 이루어지는 경우, 수요자의 접근성 향상, 풍부한 정보 제공, 원활하고 충실한 취업지원서비스가 기대됨.
- 기초생활보장 및 복지서비스연계 업무와의 연계성의 저하가 우려되나, 담당 인력이 사회복지직으로 배치될 경우, 업무수행상의 변화는 크지 않을 것으로 생각됨.

[그림 5-7] 시군구 자립지원팀 설치방안: 예시 2



- 이와 같은 모형으로 운영중인 서울시 성북구의 사례를 보면, 일자리정책과에 4개 과를 두고 일자리정책팀, 공공일자리팀, 고용정보훈련팀, 사회적기업팀을 운영중임.
- 자활업무는 공공일자리팀에서 담당하며, 고용정보훈련팀에 취업정보센터를 운영하고 있음.
- 팀별 주요 업무는 다음과 같음.

일자리정책팀	공공일자리팀	고용정보훈련팀	사회적기업팀
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활동 생활안정자금 운용 및 관리</li> <li>• 일자리창출 정책협의체 운영</li> <li>• 지역일자리공시제 업무</li> <li>• 구인기업 등 발굴사업</li> <li>• 민간취업 기관협력 사업</li> <li>• 청년인턴·행정인턴 업무 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역공동체일자리사업</li> <li>• 지역4대보험 관리</li> <li>• 근로유지형, 사회적 일자리형 자활근로사업</li> <li>• 민간위탁 자활근로사업</li> <li>• 자활센터 및 청소년 자활지원 관리</li> <li>• 생업자금융자</li> <li>• 공공근로사업</li> <li>• 가시간병마우치</li> <li>• 희망키움통장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업박람회</li> <li>• 구인구직 상담 등록</li> <li>• 취업정보센터 운영.관리</li> <li>• 노동조합</li> <li>• 직업훈련</li> <li>• 취업정보, 취업설명회</li> <li>• 직업소개소</li> <li>• 취업관련 홈페이지 관리</li> <li>• 취업(구인,구직) 상담(취업정보센터 운영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적기업 발굴.상담</li> <li>• 사회적기업 포럼.교육</li> <li>• 사회적기업 지원협의체 구성운영</li> <li>• 서울형사회적기업 위임관련 업무</li> <li>• 사회적기업 육성위원회 구성운영</li> <li>• 사업개발비 지원업무</li> <li>• 1사1사회적기업 결연사업</li> <li>• 사회적기업 홈페이지 관리</li> </ul>

## ○ 향후 고려 사항

- 1안) 2안)은 지자체 중심 행정에서 자립지원 업무를 강화하는 방안으로서, 현행 지자체 중심의 공공부문 복지전달체계의 틀을 크게 벗어나지 않고 실현가능한 대안임. 보편적인 고용 행정을 담당하는 고용노동부 고용센터를 중심으로, 자활(자립)지원 행정을 통합하는 방안도 검토될 수 있음.
- 이를 위해서는 (다른 변화 없이) 자활지원 행정만을 고용센터로 이관할 것인지, (지자체 소관 복지제도를 분리하여) 사회복지 현금급여 제도들과 함께 고용센터와 물리적으로 통합할 것인지 등에 대한 세부적인 검토가 요청됨.
  - 또한 근로빈곤층에 대한 “자립촉진제도”의 대폭적 개편이 병행되어야 시너지를 기대할 수 있을 것임.
- 다만 자립지원 업무를 중심으로 현행 지자체에서 담당하게 될 경우와 고용센터와의 통합적 수행체계를 설계할 경우의 장단점을 살펴보면 다음과 같이 정리해볼 수 있을 것임.

	지자체 내 자립지원 행정 담당	고용노동부 고용센터에서 자립지원 행정 담당
강점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업취약계층의 다수를 이루는 근로능력있는 수급자에 대한 관리의 일관성 유지</li> <li>• 다양한 복지서비스의 연계 지원 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보편적인 취업지원서비스 체계 구축으로 소득계층에 제약없이 근로빈곤층의 접근성 향상 가능</li> <li>• 전문적 취업지원 서비스의 확대</li> </ul>
약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업지원 전문인력의 확보 필요</li> <li>• 비수급 취업취약계층의 접근성 저하, 사각지대 발생 가능성 높음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용센터 확대 필요(현재 낮은 접근성 문제)</li> <li>• 기타 복지 욕구의 파악과 서비스 연계 지원 분절 가능성 높음</li> </ul>
공통 보완 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로능력있는 수급자의 철저한 관리를 위한 인력과 취업지원 전문인력(직업상담사)의 확충이 필요함.</li> </ul>	

## □ 지자체 담당 인력 배치

- 자립지원팀에서는 기존 근로능력있는 수급자등 25만명과 연간 신규 (근로능력있는) 수급자 약 6만명의 관리를 담당할 수 있는 인력이 배치되도록 하는 것이 바람직 함.
  - 근로능력있는 수급자 중 자활사업에 참여중인 조건부 수급자(3.6만), 자활특례자(0.6만) 뿐만 아니라, 조건부과 제외자 중 “취업수급자(12.7만), 가구여건으로 인한 제외자(2.1만)”, 조건제시유예자(3.8만), 차상위 희망참여자(2.2만) 등에 대한 전반적인 관리와 지원을 담당하도록 할 때, 시군구당 약 1,100명에 해당됨.
  - 신규 수급자는 기초수급신청자 중 근로능력자가 약 20%임을 감안할 때, 연간 신규신청자 약 30만명 중 6만명, 230개 시·군·구당 260명(월 22명)으로 추정됨.

- 따라서, 시·군·구당 지원·관리 대상은 약 1,400명이 될 것임
  - 수급가구의 가구원을 포함하여, 약 72만명의 근로능력있는 수급자(가구원)를 상정할 경우, 대상은 약 3배로 증가
- 근로능력있는 수급자 관리를 위해 시·군·구당 약 6명 규모의 자립지원 행정인력이 기본적으로 배치되도록 함.
  - 이는 인력 1인당 약 250명의 대상자의 관리를 담당하게 되는 규모임.
    - 현행 대상자의 책임 관리를 위한 기본 인력으로서, 근로능력있는 수급 가구원 등을 대상으로 확대할 경우 담당 인력의 확대도 병행되어야 함.
    - 또한 각종 사업 관리·운영 기능이 강화될 경우, 이를 위한 추가 인력도 고려되어야 할 것임.
  - 전체 인력 중 사회복지직과 취업상담원이 2/3 이상 배치되도록 함.

### 5-3. 지자체의 자립지원 세부 업무 개선

- 읍·면·동 초기 상담 과정의 “취업지원 필요도”에 대한 확인 강화
  - 사회복지통합관리망 초기상담 화면의 “상담결과 판정 의견”에 ‘취업지원’ 항목을 추가하고, “자립지원팀”으로 전산 연계가 가능한 경로를 추가하며, “주요 문제점 및 제공서비스 유형”--“취(창)업 및 직무수행상의 문제”를 보다 세분화하여 취업 지원의 욕구가 보다 정밀하게 파악되도록 유도함.
    - 현행 「자활사업 안내」에는 ‘자활급여특례자, 일반수급자(근로무능력자도 희망시 참여 가능), 특례수급가구의 가구원, 차상위계층 등, 근로능력이 있는 시설수급자 등이 원하는 경우, 자활사업에 참여할 수 있도록 하고 있으나, 실제 읍면동 일선 창구 담당자가 상담과정에서 수요자의 의도를 파악하고, 의뢰하는 세부 업무 수행 절차가 명확히 제시되어야 할 것임.
  - 가구주뿐만 아니라, 가구원의 취업지원 욕구도 파악되도록 하고, “취업 지원 프로그램”에 대한 상세한 안내를 통해 취업 동기가 부여되도록 함. 이를 위해서는 읍면동 창구의 복지담당이 활용할 별도의 “취업 지원 간략 매뉴얼”을 제작·배포할 필요가 있음.
    - 인구특성별(노인·여성·중장년·청년·장애인) & 취업지원주체별(지역자활센터·고용

센터-지자체일자리센터-돌봄서비스기관 등), 취업유형별 경로(자활사업, 취업, 창업, 공공서비스 일자리)에 대한 알기쉬운 안내서 제작

□ “조건부과유예자 및 제외자”에 대한 적극적 자립지원 서비스 실시

- “가구 여건”으로 인한 자활사업 제외자(2.1만명)에 대한 적극적 취업지원이 요청됨.
- 가구원의 보육, 간병 서비스 지원 등은 지자체의 책임으로 근로가능 여건을 조성하도록 하고, 이후 취업 욕구에 따라 관련기관 연계 혹은 사회서비스일자리등 공공일자리 연계를 주도하도록 함.

□ 시군구 자립지원팀의 “지속 관리” 기능 강화

- 자립지원 대상의 확대와 함께, 다양한 모니터링 방안(점검 주기, 방법) 마련
  - 고용센터 및 지역자활센터로 연계, 의뢰된 대상자의 변화 및 성과
    - 현재는 자활고용팀에서 조건부수급자 분기 조사(자활근로, 자활공동체, 사회적응프로그램, 취업성공패키지 참여자 전체 조건이행 여부 확인, 자활지원계획 적정성 확인, 조건제시유예자 확인 조사)
  - 조건부과 제외된 취업자 및 조건제시유예자의 근로 및 소득활동
    - 현재는 통합조사팀에서 반기별 근로능력 있는 조건부과 제외자의 확인조사 실시
  - 취업지원서비스 이후 일정기간 경과자의 자립 수준 재사정
    - 현재는 통합조사팀에서 매년 근로능력 재판정
- 계약에 기반한 개인별 책임 관리 및 다양한 취업지원 경로의 연계
  - 대부분 “지역자활센터” 의뢰가 주 경로였으나, 민간 일자리지원 기관(노인, 장애인, 사회서비스 등), 고용센터 등의 의뢰를 확대
- 취업지원을 위해 협력할 공공, 민간 주체의 공식적 협력체계 구축
  - 사례조정회의를 통한 공식적 협의체 구성
  - 지자체내 취업지원 자원의 파악
  - 공공형일자리(사회서비스, 돌봄일자리 등) 개발을 위한 민간복지기관과의 교류 확대
    - 보건복지부 「자활사업 안내」에서도 적극적 취업지원을 위한 연계 자원의 범위를 넓혀 제시할 필요가 있음. “자활사업 지원체계”의 소개에서는 지역, 광역, 중앙 자활센터와 자활기관협의체만 포함

[그림 5-8] 지자체 및 자립지원기관의 주요 업무 분담 체계

	시·군·구	지역자활센터	고용노동부 고용센터
대상자 선정	수급신청·초기 상담 (읍·면·동) 근로능력 판정 (통합조사팀) 조건부과 판정 (자립지원팀) 취업능력 평가 (자립지원팀 사례조정회의)		
서비스 지원	자립 지원계획 지역자원 발굴 민간서비스기관 계약·관리 공공형 서비스일자리 지원 복지서비스 지원 (서비스연계팀)	취업지원등 서비스 실시 사례조정회의 참여 노인일자리지원센터(시니어클럽), 장애인고용촉진공단, 직업재활시설, 여성인력개발센터 등도 참여 취업지원사업 기획	
사후관리	취업실태 정기 조사 (자립지원팀/ 읍면동) 대상자 지속관리/모니터링 (자립지원팀) 확인조사/ 재심사 (자립지원팀 사례조정회의)	대상자의 사업참여 및 취업능력 등의 변화사항 지자체 통보 사례조정회의 참여	

#### 5-4. 지자체의 성과 향상 및 관리 기제 마련

□ 지자체 및 고용센터의 실질적 행태 변화를 위한 인센티브 기제 마련

○ 고용노동부 고용센터도 지자체와의 자활지원 업무 교류가 필요한 부분에 대하여 공

식화할 수 있는 방안이 마련되어야 함

－ 이와 관련하여, 지자체의 사례조정회의 참여, 대상자 모니터링 과정의 협조, 대상자 변화에 대한 정보 제공(지자체 통보) 등의 사업지침 및 책임 부여 필요

○ 성과중심자활사업(희망리본프로젝트)의 운영 책임을 시·군·구에 부여하고, 이와 함께 지자체의 자립지원 기반 마련 및 운영 성과 평가를 통해, 우수지자체 장려금등의 포상을 실시하는 방안을 모색함.

□ 지자체 평가 지표(현행 지자체 평가)가 개선될 필요가 있음.

○ 당분간 지자체의 행태변화를 독려할 수 있는 과정지표 중심의 지표도 함께 활용될 수 있도록 함.

－ 개선 지표

- 자립지원 담당인력 수
- 사례조정회의 운영 실적
- 근로능력있는 수급자의 자립지원계획 실적
- 근로능력있는 수급자의 근로소득 변화 실적
- 차상위계층의 취업·창업 지원 실적

－ 현행 지표

- 사업기반: 자활사업 기금 활용실적
- 사업기획 및 추진: 자활기관협의체 구성 및 운영실적, 자활공동체 사업운영 지원 혹은 재화 및 서비스 우선구매 액수
- 사업실적: 수급자의 자활성공률, 차상위계층의 취업·창업률, 적극적 시장진입형 자활사업 참여율

## 6. 여성근로빈곤계층의 탈빈곤을 위한 고용정책 개선방안 연구

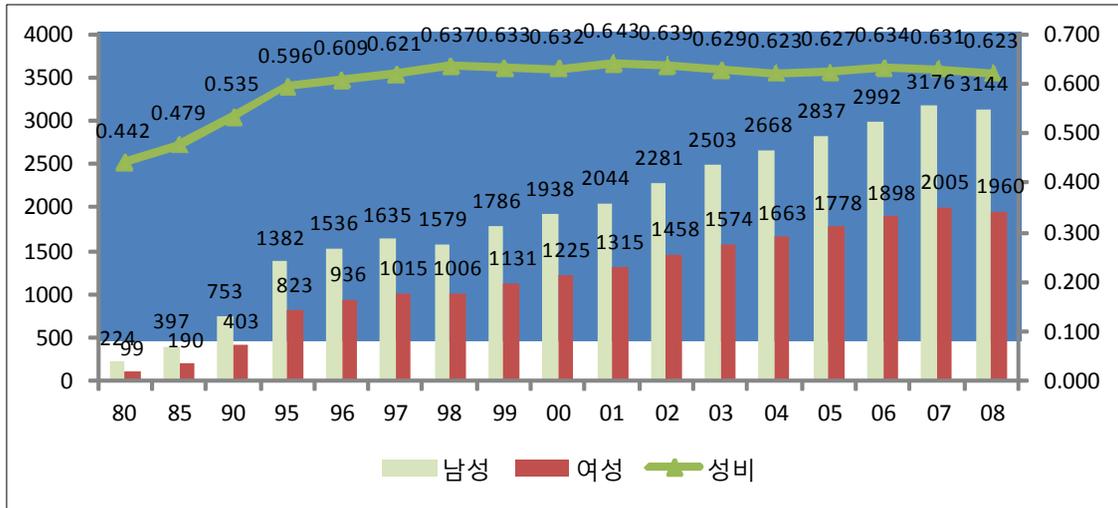
### 6-1. 여성빈곤층의 취업지원 정책의 필요성과 목표

□ 여성취업은 탈빈곤을 위한 주요 수단

- 저소득가구를 대상으로 하는 탈빈곤정책의 목표는 수급자 지위의 탈피 뿐 아니라 중장기적으로 이를 가능하게 하는 안정적인 근로소득의 보유임. 선행연구결과 이병희 외(2010)에서 밝히고 있듯이 저소득근로자가 본인의 근로를 통해 빈곤에서 벗어나는 경우는 18.1%, 본인의 근로소득에 타 가구원의 소득을 합할 경우 추가적으로 46.8%가 빈곤을 탈출함.
- 따라서 저소득가구에 속한 가구원 중 경제활동이 가능한 인구를 모두 대상으로 하는 적극적인 취업지원정책이 필요함. 기존에 주요 관심대상이었던 여성가구주 지원 정책을 포함한 보다 포괄적 의미의 취업지원 정책이 필요함.
- 빈곤정책이 일을 통한 빈곤의 탈출로 방향이 설정될수록 성별 격차가 발생할 개연성이 높아지게 되므로 여성빈곤을 완화하기 위해서는 노동시장에서의 현상들에 폭넓게 주목하고 이에 대한 대책을 강화할 필요가 있음.
- 정책의 목표는 빈곤 혹은 빈곤 위험이 있는 가구의 여성들에게 적극적인 취업지원 정책을 제공하여 이들의 소득 안정성을 제고하도록 하는 것임.
- 우리나라 15~64세 여성의 고용률은 2010년 현재 52.6%로 OECD평균인 56.7%에 비하여 낮은 수준이며 30~39세 연령대의 여성고용률이 53.7%로 동일연령대 남성고용률 89.5%와 큰 격차를 보이는 ‘경력단절’의 문제를 겪고 있음. 20대의 고용률은 여성이 오히려 남성보다 높아 이후 여성들의 경력유지여부는 생애취업 및 소득보장에 큰 영향을 미침. 따라서 저소득 결혼, 임신, 출산, 육아 등으로 경력을 단절한 경험이 있는 여성들에게 적극적인 취업지원정책을 제공하는 것이 여성빈곤완화를 위하여 매우 중요한 과제임.
- 동시에 여성의 근로생애사를 살펴보면 취업과 비취업간의 빈번한 이행이 관측되고 있어 여성대상의 취업지원 정책을 고려할 때 대상자의 폭과 규모의 가변성이 커지는 문제가 있음. 따라서 정책대상자를 보다 넓게 설정하여 포괄적인 정책지원을 제공할 필요가 있음
- 여성 저임금 및 고용불안의 원인을 찾아 개선해 나가야 할 필요가 있음. 김종숙 외

(2010)의 연구에 의하면 여성의 임금은 여전히 남성임금의 62.3%에 머무르고 있음. 여성의 월평균임금은 158.8만원 수준이며 반면 남성의 월평균임금은 269.1만원으로 여성들은 일을 하더라도 빈곤할 가능성이 높음. 빈곤층의 경우 시간당 소득은 비빈곤층의 40%수준으로 나타나고 있어 여성이면서 빈곤한 계층의 저임금수준은 매우 열악함(이병희 외, 2010).

[그림 5-9] 남성대비 여성 임금 수준



주: 10인 이상 사업체 기준

자료: 김종숙 외(2010). 『제2차 여성인력개발종합계획 수립을 위한 기초조사연구』, 여성가족부. pp87에서 재인용

- 일을 하는데도 빈곤한 원인은 근로시간에 있다기보다는 낮은 근로소득에 있기 때문에 근로시간 역시 상대적으로 짧은 여성빈곤층에게는 이중적인 저임금영향이 나타나게 됨. 따라서 여성 빈곤층에게는 이들의 상황에 맞는 적절한 소득보전이 필요하며 과거의 소득을 기준으로 하는 지원정책에서 탈피할 필요가 있음. 근본적으로는 임금 격차의 개선, 저임금 집중 업종이나 직종에서의 탈피를 지원하는 정책이 필요함.
- 동시에 여성빈곤층의 고용불안에 대한 대책이 필요함. 근로와 빈곤간 관련성에 대한 연구들은 일반적으로 고용불안이 빈곤에 직접적인 원인을 제공한다고 보고 있음. 실업자와 부분취업자의 5년간 빈곤경험률은 각각 64.7%, 55.0%로 매우 높은 반면 취업을 유지하는 집단의 빈곤경험률은 32.1%로 낮아짐(이병희 외, 2010).
- 실제로 일반적인 여성근로자에게는 취업과 비취업의 반복현상이 매우 두드러지게 나타나며 여성근로자의 비상용직 비중도 남성에 비하여 매우 높은 수준임. 근로빈곤층에게는 일정한 수준의 소득보전이 매우 중요하기 때문에 단시간근로의 확산이나 유

연한 근로제도보다는 고용보호 정책이 우선적으로 추진되어야 할 것임.

□ 여성취업 지원정책의 특수성과 적절한 정책적용의 필요성

- 정책지원의 결과나 대상자에서 남녀간의 차이가 발생하는 원인은 노동의 공급자인 대상자의 인구학적 특성이 다른데서 기인하는 노동공급요인과 노동시장이 남녀에게 동일하지 않은 노동수요 특성에서 기인하고 있음.
- 노동공급요인: 여성의 인적자본이 취약(교육수준, 취업경험 등이 일천), 가구내 육아 및 가사부담의 해소가 어려워 일과 가정의 양립이 어려움.
- 노동수요요인: 성별로 분리된 업종 및 직종, 여성다수업종 및 직종은 임금이 낮고 고용불안이 심각하며 근로형태가 상용직 중심이 아닌 특성이 있음.
- 따라서 탈빈곤이라는 정책목표를 달성하는데 있어서 남성과 여성에게 상이한 지원방식을 모색할 필요성이 있음. 전술한 바와 같이 노동시장 구조가 성별로 분리되어 있기 때문임(김중숙 외, 2006).
- 수급자 지위를 고수하는 것에 대한 선호는 여성에게 더 크게 나타날 수 있기 때문에 탈빈곤을 위한 정책 프로그램의 성별 특성을 고려할 필요가 있음. 여성이 노동시장으로 진입했을 경우 성별에 따른 노동시장의 분리로 인한 저임금, 불안정한 고용지위, 차별 등의 문제는 역으로 이들의 수급자 지위를 유지할 유인을 제공함. 실제로 여성의 자활사업의존도는 남성에 비하여 높은 것으로 나타나 탈빈곤을 위한 취업지원 정책이 여성에게 더 적극적으로 추진될 필요가 있음을 보여줌.
- 취업지원정책에 있어 여성은 남성보다 긴 취업상담 및 직업역량 강화 프로그램이 필요하고, 이들의 일가정양립을 위한 추가적인 지원을 필요로 함. 그러나 이러한 비교적 안정적인 일자리로의 취업에는 연령별·학력별로 차별화된 인력수요에 맞추어 나가야할 필요가 있으므로 이들의 직업훈련과 취업알선, 사후관리에 보다 많은 재원을 투입해야 할 것임.
- 이러한 사업은 현재 고용노동부의 직업훈련사업(계좌제 등), 여성가족부 고용노동부 공동 경력단절여성지원사업(새일센터 등), 보건복지부의 자활사업 등과 프로그램을 연계해 나가는 조정기능이 필요할 것으로 보임. 정부는 현재 ‘저소득층 취업성공패키지’ 사업 등을 통하여 여성들을 포괄하고자 노력하고 있으나 앞서 서술한 바와 같이 노동시장에서의 여성의 지위가 취약하기 때문에 남성과 동일한 지원정책으로는 실효성을 거두기 어려움. 남녀통합사업, 혹은 전체 여성대상 사업에서 빈곤여성들이 적절하고 충분한 취업지원을 받기 위하여 각 사업에서 빈곤여성을 통합하고 이들의

취업지원 시급성을 충족시킬 수 있는 제도의 개선이 필요함.

- 프로그램과 더불어 근로애로요인을 제거할 수 있는 지원시스템을 결합할 필요가 있음. 아동 및 노인에 대한 돌봄 문제가 있는 대상자를 식별하여 이들을 통합적으로 지원할 필요가 있음.
- 고용과 사회안전망의 연계가 필요
  - 여성들이 취업하는 업종이 전통적인 도소매음식숙박업의 저임금근로자가 될 경우 사회안전망에서 누락될 가능성이 높으므로 사회보험의 커버리지를 높여가는 방안이 동반되어야 할 것임. 고용보험은 안정적인 노동시장 취업자를 주로 포괄하며, 자활사업은 국민기초생활제도 대상자를 주로 포괄하기 때문에 이 사이에 위치한 상당히 불안정한 고용지위를 갖고 있는 저소득근로자에 대한 지원이 미흡한 실정임.
  - 고용관련 사회안전망 사각지대를 좁혀나가도록 노력할 필요가 있음. 여성빈곤층의 상당수를 차지하는 저임금근로자는 사회보험 사각지대에 놓여있는 경우가 많음. 일반적으로 사회보험의 사각지대가 발생하는 유형은 특수형태근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간근로자, 1개월 미만 일용근로자(국민연금과 건강보험의 직장 가입자) 등 법으로 적용에서 제외되는 경우와 법적인 적용대상임에도 불구하고 보험료 부담 또는 사업주의 의무 불이행으로 가입하지 않는 경우, 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우가 해당되는데 여성들은 대표적으로 이러한 유형에 해당됨.
  - 사회보험 누락자의 특성을 분석한 이병희 외(2010)에 의하면 대표적인 집단은 중장년 여성과 청년, 고졸 이하로 비정규직, 비정규직보다 근로조건이 열악한 정규 임시·일용직, 산업별로는 도소매업, 음식숙박업, 제조업, 보건 및 사회복지업, 건설업, 직종별로는 단순노무직, 경리, 매장 판매직, 조리 및 음식서비스직, 보건 및 사회복지직업 등이라고 보고 있음.
  - 고용보험은 이동이 빈번한 빈곤여성에게 실업급여를 통하여 실업기간 소득을 보전해 줄 수 있는 중요한 사회안전망임. 서구에서도 근로연계복지정책의 핵심정책으로 추진되어 왔고 우리나라는 고용보험 제도내에 실업급여 뿐 아니라 사업장 대상의 고용안정, 직업훈련 사업도 함께 포함되어 추진되고 있음. 국민연금은 노후소득보장에 중요한 공적연금임. 현재 빈곤층의 경우 노후빈곤층으로 유입될 가능성이 매우 크기 때문에 국민연금가입여부는 노후빈곤화 가능성과 밀접한 관련을 맺고 있음.
  - 국민연금 역시 여성들의 경우 취업자라 하더라도 본인명의로 가입하지 않는 경향이

있으며 배우자로부터의 파생수급권에 의존하고 있어 실제로 김종숙 외(2010)에 의하면 동일한 업종이나 직종 종사자간에도 성별 격차가 크게 나타나고 있고 사업장이 영세할수록, 임금수준이 낮을수록, 업종이 음식숙박업이나 개인서비스업 등일수록 국민연금 가입이 낮아지는 것으로 나타나 여성들이 현재 뿐 아니라 미래소득에서도 위험도가 커질 수 있음을 보여주고 있음. 따라서 고용보험이나 국민연금 등 공적 사회안전망으로 편입되는 것이 여성빈곤을 완화하는데 있어 매우 시급한 과제임을 알 수 있음.

## 6-2. 여성근로빈곤층의 취업의 현황

### 6-2-가. 저소득 가구에 속한 여성들의 취업현황

- 저소득 가구에 속한 여성 근로능력자들 중 취업자는 일반가구의 여성가구원 중 약 42.23%이며 여성가구주 가구의 가구주 및 가구원 중 52.56%임.
- 일반가구에 속한 있는 여성 가구원은 취업자 비중이 여성가구주 가구에 속한 개인보다 낮은 경향이 있음.
- 비경제활동인구 비중이 매우 높고 실업자 비중은 여성가구주 가구에 속한 여성들에게서 높게 나타나 여성가구주 가구에 속한 개인들이 보다 적극적으로 구직에 나서고 있음을 알 수 있음.

〈표 5-17〉 저소득 근로능력자의 경제활동현황

저소득가구	일반가구			여성가구주가구		
	남성가구원	여성가구원	Total	남성가구원	여성가구원	Total
취업자	1,180,462	687,022	1,867,484	44,169	505,387	549,555
	63.21	36.78	100.00	8.03	91.96	100.00
	56.98	42.23	50.98	15.77	52.56	43.96
실업자(4주기준)	186,733	72,127	258,861	31,238	69,116	100,354
	72.14	27.86	100.00	31.13	68.87	100.00
	8.85	4.43	6.93	10.44	7.05	7.84
비경제활동인구	741,921	867,550	1,609,471	223,889	405,523	629,411
	46.10	53.90	100.00	35.57	64.43	100.00
	35.18	53.33	43.08	74.81	41.38	49.20
Total	2,109,117	1,626,699	3,735,816	299,295	980,025	1,279,320
	56.46	43.54	100.00	23.39	76.61	100.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

- 저소득 가구에 속한 여성 취업자는 불안정한 고용형태를 가지고 있음.
- 저소득일반여성가구원 중에서 안정적인 고용형태인 상용직 임금근로를 하는 집단은

10.8%에 그치고 일용이 약 25%, 임시가 19%, 무급가족종사자가 28.8%, 자영자가 14%로 불안정하고 취약한 고용형태를 보여주고 있음.

- 여성가구주 가구에 속한 여성들의 대다수도 임시 일용근로자 비중이 높아 고용형태의 취약성은 빈곤과 밀접한 연관을 맺고 있음을 알 수 있음.

〈표 5-18〉 저소득 취업자의 고용형태별 분류

(단위: 명, %)

저소득가구	일반가구			여성가구주가구		
	남성가구원	여성가구원	Total	남성가구원	여성가구원	Total
상용임금근로자	204,717	74,395	279,112	11,299	41,780	53,079
	73.35	26.65	100.00	21.29	78.71	100.00
	17.34	10.83	14.94	25.58	8.27	9.66
임시임금근로자	185,804	130,057	315,861	4,542	122,013	126,555
	58.82	41.18	100.00	3.59	96.41	100.00
	15.74	18.93	16.91	10.28	24.14	23.03
일용임금근로자	245,230	171,670	416,900	19,268	147,679	166,947
	58.82	41.18	100.00	11.54	88.46	100.00
	20.77	24.98	22.32	43.62	29.22	30.38
자활근로 및 공공근로	13,877	14,140	28,017	3,565	40,793	44,358
	49.53	50.47	100.00	8.04	91.96	100.00
	1.17	2.06	1.50	8.07	8.07	8.07
고용주	47,852	3,095	50,946	2,513	9,159	11,672
	93.93	6.07	100.00	21.53	78.47	100.00
	4.05	0.45	2.72	5.69	1.81	2.12
자영업자	463,167	95,857	559,025	-	132,480	132,480
	82.85	17.15	100.00	0.00	100.00	100.00
	39.23	13.95	29.93	0.00	26.21	24.11
무급가족종사자	19,815	197,808	217,623	2,981	11,483	14,464
	9.11	90.89	100.00	20.61	79.39	100.00
	1.70	28.80	11.68	6.75	2.27	2.63
Total	1,180,462	687,022	1,867,484	44,169	505,387	549,555
	63.21	36.78	100.00	8.03	91.96	100.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

□ 저소득 일반가구에 속한 취업자의 업종 및 직종분포

- 저소득 일반가구에 속한 여성가구원 취업자의 업종별 분포를 보면 농림어업, 도소매업, 음식숙박업 종사자가 가장 높은 비중을 차지함. 개인서비스업을 비롯하여 가구 내 고용활동을 하는 돌봄종사자 여성들 역시 빈곤층의 주요 비중을 차지함을 알 수 있음, 교육서비스업 등 고학력 여성들이 주로 종사하는 업종에서도 빈곤층이 취업하는 비중이 상당히 높은 것으로 나타남.

〈표 5-19〉 저소득 취업자의 업종별 분류

(단위: 명, %)

	남성가구원	여성가구원	Total
농림어업	320,005	212,574	532,579
	27.11	30.94	28.52
광업	4,076	-	4,076
	0.35	0.00	0.22
제조업	149,336	75,469	224,805
	12.65	10.98	12.04
하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	143,692	9,691	153,383
	12.17	1.41	8.21
도소매업	139,052	100,528	239,580
	11.78	14.63	12.83
운수업	95,397	1,540	96,937
	8.08	0.22	5.19
숙박 및 음식점업	33,438	88,776	122,214
	2.83	12.92	6.54
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	24,316	9,193	33,509
	2.06	1.34	1.79
금융 및 보험업	6,243	16,852	23,096
	0.53	2.45	1.24
부동산 및 임대업	6,464	1,328	7,792
	0.55	0.19	0.42
전문, 과학 기술서비스업	1,177	2,295	3,472
	0.10	0.33	0.19
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	113,100	29,649	142,749
	9.58	4.32	7.64
교육서비스업	30,253	27,893	58,146
	2.56	4.06	3.11
보건 및 사회복지	6,442	8,512	14,953
	0.55	1.24	0.80
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	33,468	12,009	45,477
	2.84	1.75	2.44
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	71,365	52,810	124,175
	6.05	7.69	6.65
가구내 고용활동 및 단리 분류되지 않는 자가소비 생산활동	2,639	37,901	40,540
	0.22	5.52	2.17
Total	1,180,462	687,022	1,867,484
	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

- 저소득 일반가구에 속한 여성가구원 취업자 중에서 직종별로 분포를 살펴보면 농림어업 숙련종사자가 가장 많고 이어서 단순노무직 근로자가 많음을 알 수 있음. 판매나 서비스 종사자의 규모도 매우 큰 것으로 나타나고 있어 이들이 취업을 했다 하더라도 고용불안 및 저임금 상태를 지속할 가능성이 높음을 보여주고 있음

〈표 5-20〉 저소득 취업자의 직종별 분류

(단위: 명, %)

	남성가구원	여성가구원	Total
관리자	31,420	-	31,420
	2.66	0.00	1.68
전문가 및 관련종사자	66,931	24,949	91,880
	5.67	3.63	4.92
사무종사자	45,537	57,984	103,521
	3.86	8.44	5.54
서비스 종사자	40,399	93,644	134,043
	3.42	13.63	7.18
판매 종사자	81,584	86,770	168,353
	6.91	12.63	9.01
농림어업 숙련종사자	308,020	200,746	508,766
	26.09	29.22	27.24
기능원 및 관련기능종사자	150,592	26,476	177,069
	12.76	3.85	9.48
장치, 기계조작 및 조립종사자	126,292	7,865	134,157
	10.70	1.14	7.18
단순노무 종사자	329,687	188,587	518,275
	27.93	27.45	27.75
Total	1,180,462	687,022	1,867,484
	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

□ 임금근로자들의 고용지위 및 안정성

- 빈곤층 취업자들의 근로현황은 빈곤의 탈출에 중요한 조건이 됨. 근로시간면에서 남성은 전일제 근로가 많은 반면 여성은 시간제 근로자의 비중이 매우 높은 현실임. 실제로 저소득근로자들은 자발적 시간제근로 수요가 높지 않은 것으로 알려져 있어 충분한 시간의 근로가 가능하지 않음을 보여줌.

〈표 5-21〉 저소득 취업자의 근로시간 분류

(단위: 명, %)

근로시간	남성가구원	여성가구원	Total
시간제	55,509	104,243	159,753
	8.73	27.72	15.79
전일제	576,456	271,878	848,334
	90.67	72.28	83.84
무응답	3,786	-	3,786
	0.60	0.00	0.37
Total	635,751	376,122	1,011,873
	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

- 근로계약이 설정되어 있는 비중도 남성에 비하여 낮고, 근로의 지속가능성면에서 본인의지와 무관하게 언제든지 해고가 가능한 경우도 높게 나타나 고용안정성 면에서 불안정한 고용지위를 가지고 있음.

〈표 5-22〉 저소득 취업자의 근로계약 여부

(단위: 명, %)

근로계약	남성가구원	여성가구원	Total
정해져 있음	295,746	200,867	496,613
	46.52	53.40	49.08
없음	340,005	175,255	515,259
	53.48	46.60	50.92
Total	635,751	376,122	1,011,873
	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

□ 임금근로자들의 근로하는 사업장 규모

- 근로자들의 고용지위는 사업장 규모와 밀접한 연관을 맺고 있음. 저소득 근로자가 근로하는 사업장의 경우 5인 미만의 영세사업장 근로비중이 가장 높게 나타나고 이어서 10인 미만, 30인 미만의 규모가 높음. 영세사업장 근로자는 일반적으로 임금 수준이 낮고 근로복지가 충분치 않으며 고용안정성이 낮은 것으로 나타나 빈곤층이 일을 함에도 불구하고 취약성을 개선하기 어려운 원인이 됨.

〈표 5-23〉 저소득 취업자의 사업장 규모

(단위: 명, %)

사업장규모	남성가구원	여성가구원	Total
5인미만	200,526	173,424	373,950
	31.54	46.11	36.96
5-9	157,002	66,071	223,073
	24.70	17.57	22.05
10~29	127,505	48,954	176,459
	20.06	13.02	17.44
30~49	34,432	24,857	59,289
	5.42	6.61	5.86
50~69	4,659	11,156	15,815
	0.73	2.97	1.56
70~99	9,037	3,385	12,422
	1.42	0.90	1.23
100~299	37,437	11,860	49,297
	5.89	3.15	4.87
300~499	11,576	-	11,576
	1.82	0.00	1.14
500~999	2,880	7,864	10,743
	0.45	2.09	1.06
1000명 이상	46,686	25,204	71,890
	7.34	6.70	7.10
잘 모름	4,013	3,347	7,360
	0.63	0.89	0.73
Total	635,751	376,122	1,011,873
	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반기중치 활용

### 6-2-나. 저소득 가구에 속한 여성들의 공공 취업지원 경험

- 공공이 제공한 취업지원 경험과 만족수준은 사업에 따라 다르게 나타나고 있음.
  - 저소득 가구에 속한 여성들 중 공공근로, 자활, 실업자 직업훈련 등 정부정책 참여자는 각각 1% 내외의 낮은 비중을 차지하였음.
  - 여성들의 만족도는 자활사업 참여자의 만족도가 가장 낮았고 실업자 직업훈련 만족도가 높게 나타났음. 남성과 여성은 정부 지원 사업 참여 만족도가 각 사업별로 다르게 나타나 노동시장으로 진입하기 위한 사업 참여에 성별 차이를 보였음.
  - 자활사업과 실업자 직업훈련이 일반 노동시장으로 진입을 지원하는 정책이라고 볼 때 일반노동시장 이행을 지원하는 사업의 만족도가 상대적으로 낮고 정책대상자도 적은 규모인 것으로 나타남. 탈빈곤을 위한 일반 노동시장 진입 지원에 정책의 우선순위를 두어야 할 필요가 있음.

- 공공이 제공한 취업지원 경험은 자활사업 참여가 가장 많은 것으로 나타남.
- 저소득 가구에 속한 여성들 중 약 0.53%만이 공공근로의 경험을 가지고 있었으며 저소득 가구에 속한 여성들 중 약 1.25%는 자활공동체 및 자활훈련 경험이 있었음. 약 0.3%만이 실업자 직업훈련 경험을 갖고 있었음.

〈표 5-24〉 저소득 가구원의 공공 취업지원 경험

(단위: 명, %)

	남성가구원	여성가구원	Total
공공근로	3,834	7,062	10,896
	35.19	64.81	100.00
	0.25	0.53	0.39
자활	15,897	16,585	32,482
	48.94	51.06	100.00
	1.06	1.25	1.15
실업자 직업훈련	8,816	4,006	12,822
	68.76	31.24	100.00
	0.59	0.30	0.45
전체	1,504,103	1,323,948	2,828,051
	53.19	46.81	100.00
	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

- 공공근로를 경험한 여성들의 58% 이상이 매우 만족한 것으로 나타났음. 남성 중 만족한 집단은 전체의 약 40%인데 반하여 여성들의 만족도가 더 높아 여성들의 공공근로 만족도가 상대적으로 더 높았음. 공공근로에 비하여 여성들은 남성에 비하여 자활사업 참여 만족도가 낮았음. 실업자 직업훈련 만족도 역시 자활에 비하여 높게 나타나 전반적으로 자활사업의 만족도가 가장 떨어지는 결과를 보였음.

〈표 5-25〉 저소득 가구원의 공공 취업지원 만족도

	공공근로		자활		실업자훈련	
	남성가구원	여성가구원	남성가구원	여성가구원	남성가구원	여성가구원
매우 불만족	-	-	2,530	-	-	-
	-	-	100.00	0.00	-	-
	-	-	15.92	0.00	-	-
대체로 불만족	-	2,905	5,374	8,393	-	-
	0.00	100.00	39.04	60.96	-	-
	0.00	41.13	33.81	50.61	-	-
그저그렇다	2,256	-	2,024	3,704	7,635	-
	100.00	0.00	35.34	64.66	100.00	0.00
	58.85	0.00	12.73	22.33	86.60	0.00
대체로 만족	367	-	5,968	4,489	1,182	4,006
	100.00	0.00	57.07	42.93	22.78	77.22
	9.58	0.00	37.54	27.06	13.40	100.00
매우 만족	1,210	4,157	-	-	-	-
	22.55	77.45	-	-	-	-
	31.57	58.87	-	-	-	-
Total	3,834	7,062	15,897	16,585	8,816	4,006
	35.19	64.81	48.94	51.06	68.76	31.24
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반기중치 활용

- 만족도만으로 정책의 효과성을 점검하기에는 한계가 있으나 자활사업의 낮은 만족도는 일반 노동시장으로의 연계를 목표로 하는 자활사업의 변화를 요구하고 있음.
- 여성들의 자활의존도가 높고 일반노동시장으로의 연계가 원활하지 않다는 선행연구들을 고려하여 일반 노동시장으로의 이행과 저소득층의 노동시장 근착성을 높이는 정책적 노력이 필요함을 보여줌.

### 6-3. 여성근로빈곤층 취업지원 정책의 현황

#### 6-3-가. 여성 취업지원 정책의 현황

- 여성 취업지원을 위한 정부 정책 중 가장 중심이 되는 사업은 ‘여성새로일하기’ 사업임.
- 동 사업의 법적 근거는 2008년에 제정된 ‘경력단절여성 등에 관한 경제활동촉진법’임. 고용노동부와 여성가족부가 공동으로 사업주체를 담당하고 있음(민무속 외, 2010).

- 동 사업은 ‘새로일하기센터’를 전국에 지정하여 여성고용지원서비스를 제공하고 있으며 2009년 72개소에서 출발하여 2011년 현재 전국의 90개소의 다양한 기관이 참여하고 있음. 2012년에는 센터를 100개로 증가시키고자 하는 계획을 가지고 있음.
- 여성인력개발센터들이나 여성회관, 대학, 여성문화회관, 직업훈련기관, 복지관, 직업훈련기관 등 현재 여성 관련된 교육이나 복지사업, 직업훈련, 문화사업 등의 사업을 하고 있던 기관 중 고용지원서비스를 위한 시설 인프라가 어느 정도 갖추어진 곳에 지정하였음.
- 경력단절여성 등의 특성을 고려하여 종합취업지원서비스를 제공하고 있는 새일센터는 4단계의 서비스를 제공하는 원스톱 센터임.
  - 1단계: 직업상담 단계에서는 적성검사 및 진로설계, 나아가 각종 취업 관련 정보 제공 등을 통한 전문 취업상담이 이루어지도록 하고, 특히 취업에 대한 자신감이 부족한 구직자를 대상으로 집단상담 프로그램을 운영하도록 함.
  - 2단계: 직업교육훈련 단계에서는 기업체의 인력수요와 구직자의 직업경력 및 능력을 고려한 직업교육과정을 개발, 훈련을 실시함.
  - 3단계: 고용노동부 워크넷 등과 연계하여 구인·구직정보를 발굴, 관리하도록 하고, 개인별 맞춤형 취업알선을 하도록 함.
  - 4단계: 사후관리 단계에서는 취업 이후 고용지속성을 유지하기 위하여 네트워크 구축을 지원하거나 기업들의 여성친화적 기업환경 조성을 지원하는 방법, 혹은 보육 및 밑반찬서비스 제공 등 일·가정 양립 등의 서비스를 지원하고 있음.
- 여성새로일하기센터 지원예산은 2011년 기준 총 330억원이며, 직업교육훈련 프로그램, 여성인턴제 운영, 일·가정양립 지원 사업, 찾아가는 취업지원서비스 운영, 집단상담, 취업 후 사후관리 비용을 지원, 그 외 지방자치단체가 예산을 지원하고 있음.
  - 새로일하기사업은 여성들의 고용지원서비스를 통하여 사례관리(case management)를 개인의 특성에 맞추어 유연하게 한다는 점에서 빈곤층 여성고용지원을 위한 바람직한 모형을 보여주는 사업이라고 볼 수 있음.
  - 취업성공패키지 사업과 유사한 사업 운영수행방식을 가지고 있으나 예산의 투입이나 운영과정을 비교할 때 저예산, 고효율 사업으로 평가되고 있음.
  - 새로일하기사업의 각각의 단계들이 운영되는 방식을 통하여 빈곤층 여성들의 일반노동시장 통합을 위한 방안을 모색할 수 있을 것임.
- 새로일하기센터의 직업상담서비스는 여러 단계를 거쳐 개인들의 특성과 상황에 맞는 서

비스 제공이 가능하도록 설계되어 있음.

- 구직상담의 단계를 보면 구직자의 문제 진단 단계, 구직자의 목표설정 단계, 구직자의 문제해결단계, 종결 및 사후관리 단계를 거침.

- 1단계: 초기면접을 통한 문제진단 단계

- 구직표(상담신청서) 작성 : 내담자에 대한 일반적인 정보 파악
- 면접 체크리스트 : 내담자로 하여금 자기 상황, 환경을 통찰토록 하는 구조화된 질문지를 사용할 수도 있음

- 2단계: 구직자의 목표 설정 단계

- 직업심리검사 : 내담자의 성격, 흥미, 가치관 등의 심리특성을 파악하기 위한 검사
- 직무역량조사 : 내담자의 강점, 약점, 직무 적성(잘하는 분야) 파악

- 3단계: 목표 및 문제 해결 단계

- 생애설계 가이드북 : 내담자로 하여금 스스로 자신의 생애에 대해 비전을 갖고 설계할 수 있도록 하기 위함
- 각종 직업정보 수집 : 교육훈련, 직업, 자격 및 노동시장 관련 정보 수집
- 자신감 향상 프로그램 참여(집단상담프로그램 등) : 내담자가 자신의 의사표현 훈련, 목표 설정 훈련, 역할연습(모의면접) 등 직접적인 체험을 통해 자신감을 회복하도록 지원
- 기업의 채용 동향 : 기업의 환경 변화, 최근 채용 동향 등을 앎으로써 현실적인 취업목표 수립
- 구직활동 기법 : 이력서, 자기소개서 작성요령, 면접요령, 매너 및 이미지메이킹

- 4단계: 종결 및 사후관리 단계

- 대인관계 및 직무적응 프로그램 : 내담자가 취업 후 해당 직무 및 직장 내 대인관계에 적응할 수 있도록 지원
- 경력개발 및 생애설계 확인 및 수정 : 취업 후 꾸준한 경력개발 될 수 있도록 관련 교육 안내 및 경력개발 목표 점검

- 위와 같은 다단계 상담이 요구되는 이유는 여성들의 특성과 경력단절의 특성을 고

려하기 때문임. 여성들의 근로생애사를 보면 불연속취업 특성이 두드러짐을 알 수 있고, 불연속취업 경험이 일반적인 여성들에게 취업을 위한 지원은 구체적이고 개인에게 밀착하여 이루어져야 함을 선행연구들은 지적하고 있음(오은진 외, 2008).

〈표 5-26〉 근로생애유형 분류

(단위: 명, %)

	연속 취업자	연속 비취업자	불연속 취업자	계
남성	462(19.70)	86(3.67)	1,797(76.63)	2,345(100)
여성	106(3.60)	573(19.46)	2,265(76.94)	2,944(100)
계	568(10.74)	659(12.46)	4,062(76.80)	5,289(100)

주: 한국노동패널 1~11차 자료를 이용하여 구성하였음

- 이러한 특성은 빈곤층에게 더욱 많이 나타나기 때문에 여성이면서 빈곤한 집단을 대상으로 하는 취업지원서비스 제공에 시사점을 제공하고 있음.
- 집단을 대상으로 하는 집단상담서비스 역시 여성특수한 콘텐츠라고 볼 수 있음. 집단상담은 참여자들이 자신들의 경험과 직업적 관심사를 나눔으로써 자신과 타인을 더 잘 이해하고 재취업 설계를 위해 서로를 지지해 줄 수 있는 사회적 상황을 제공하고 있음.
- 집단내에서 참여자가 자신의 의사표현 훈련, 목표 설정 훈련, 역할연습(모의면접) 등 직접적인 체험을 통해 자신감을 회복하도록 하는 데에 초점을 맞추며 사회생활에 도움이 되는 다른 사람의 말에 대한 경청과 학습을 촉진시키는 기회가 되기도 함.
- 새로일하기센터의 직업교육훈련서비스는 여성취업역량 강화 뿐 아니라 지역사회의 여성 인력 수요를 기반으로 하는 훈련서비스로 여성들의 취업에 직접적인 영향을 미치고 있음.
- 모든 새일센터에서 직업훈련을 운영하는 것은 아니며 타 직훈기관과의 연계로 직업 훈련 과정을 모듈화하고 있음.
- 새일센터에서 운영하는 직업교육훈련과정은 여성의 취업역량을 강화하고 노동시장 진입을 지원함에 목적이 있으며 특히, 직업교육훈련과정을 통해 지역사회의 인력수요 및 산업체의 요구에 적합한 여성인력을 양성하는데 목적을 두고 있음.
- 즉 개인의 선택에 의한 직업훈련이 아닌 안내된 직업훈련(guided training)의 성격을 가지고 있으므로 훈련성과를 제고하는데 기여하고 있음. 직업교육훈련사업의 추진체계는 아래의 [그림 5-10] 참고

[그림 5-10] 직업교육훈련 사업추진체

교육 훈련생	구 직 ⇨	<b>새일센터</b> • 교육 프로그램 운영 • 취업연계 등 취업지원 • 일자리 협력망 운영 • e-새일시스템 입력 등 활동	구 인 ⇦	취업처
	직업교육 ⇧		취업연계 ⇨	

- 빈곤층의 직업훈련 역시 노동시장과의 연계 강화를 기반으로 하여야 빠른 실내에 일반 노동시장으로 진입하고 노동시장 근착도를 높일 수 있다는 점에서 새일센터 직업훈련의 모형을 참고할 수 있음.
- 고용지원서비스에서 가장 중요한 것은 구인업체를 발굴하고 취업을 연계하는 과정이라 할 수 있음. 인력수요는 성별로 분리되기 어렵지만 실질적으로는 성별로 분리된 수요가 존재하는 것으로 나타남. 이에 따라 여성인력 수요를 발굴하고 이들과 여성들을 매칭하는 작업이 요구되고 있음.
- 업체의 특성을 확인하고, 구인사항의 특성을 확인하고 업체의 근로조건 등을 확인하는 등의 절차를 수행하고 있음. 취업상담사들이 적극적으로 업체와 접촉하여 업종, 사업 내용, 채용담당자, 근로자수, 가입보험 등 기본 업체의 현황을 파악하고 인사담당자 등과의 협력 네트워크를 통하여 모집직종, 직무내용, 모집인원, 연령, 고용형태, 입사형태, 해당 직무를 수행하기 위한 최소한의 요구 경력 등을 파악하는 과정을 거침.
- 취업연계의 특징으로는 찾아가는 취업상담서비스 등으로 구직자의 편의를 극대화하고 있음. 동행면접으로 인하여 취업취약계층의 취업성과를 제고하는 서비스를 제공하고 있음.
- 고용지원서비스에서 여성특수한 서비스로는 사후관리가 있음. 구직자 및 구인처 사후관리를 통하여 장기근속을 유도하도록 하는 조치임.
- 발굴한 구인업체를 지속적으로 관리하기 위하여 구인업체의 변동사항 및 요구사항 등 특이사항 공유(상담일지, 구인 DB 관리), 미채용 원인 분석, 시정 조치 및 해결책 제시 등을 제공함.
- 업체가 인력을 채용한 15일~1개월 경과 후 사후관리 진행, 취업자에 대한 만족도 조사 실시(취업상태, 업무적응정도, 퇴사시 사유 등), 재직자 대상의 무료 훈련에 대한 정보 제공으로 파트너십 유지, 채용업체를 통한 새로운 구인처 발굴에 노력
- 미취업자 사후관리로 월 1~2회 정도 미취업자를 지속적으로 관리함. 취업여부, 유효

구직자 확인, 미취업 원인분석을 통한 재상담 진행 등을 실시함- 취업자 사후관리를 위하여 출근 당일 반드시 실제 출근 여부 확인, 취업 이후에는 월 1회 정도 사후관리 상담을 진행하여 고용유지율 제고, 필요한 경우, 고충 해결을 위한 상담 및 해결 방안 제시(직장 내 텃세, 업무 부적응, 상사와의 마찰, 일과 가사 병행 등의 구직자 문제 및 근로환경 개선 등의 구인처의 문제 등에 대한 해결방안 논의)

### 6-3-나. 빈곤층 여성 취업지원 정책의 현황

- 여성새로일하기센터(새일센터)는 가장 주된 여성 취업지원사업임. 이 기관의 이용자 중 저소득 가구 비중이 상당히 많이 포함되어 있음
  - 민무숙 외(2010)의 여성 새로일하기센터 이용자 1,120명 대상 조사에 의하면 다음과 같이 소득계층의 분포가 다양하였음.
  - 월평균 가구소득이 100만원 미만인 가구의 여성들 비중이 4.3%, 200만원 미만인 가구의 여성 비중이 12.9%로 전체 중 17.2%가 저소득가구 여성가구원으로 추정됨.

〈표 5-27〉 새일센터 이용자의 가구소득 분포

월평균가구소득	취업자	비취업자	전체
100만원 미만	3.8	4.8	4.3
100~200만원미만	12.4	13.4	12.9
200~300만원 미만	20.4	25.8	23.0
300~400만원 미만	28.0	29.7	28.8
400~500만원 미만	15.3	11.0	13.2
500만원 이상	15.5	11.2	13.4
무응답	4.6	4.1	4.4
지원금액	100.0	100.0	100.0

자료: 민무숙 외(2010). 경력단절여성 재취업지원 서비스 발전방안. 한국여성정책연구원. p148의 <표 v-1>에서 재구성.

- 따라서 여성 취업지원 기관으로서 여성새로일하기센터(새일센터)는 저소득가구의 여성가구원에게 매우 중요한 정책전달체계라고 볼 수 있을 것임.
- 문제는 이러한 빈곤가구원 여성들의 취업지원에 있어 하부 전달체계에서는 빈곤층에 대한 우선순위를 두고 있지 않음.
  - 빈곤층의 경우 연령, 학력, 취업경험 등에서 취업으로 계층인 경우가 많아 이들의 취업지원은 성공률이 낮은 것으로 알려져 있음.

- 취업률을 주요 성과지표로 활용하는 전달체계에서 빈곤층의 취업지원은 우선순위를 갖기 어려움.
- 여성고용서비스 기관 중 정부의 취업성공패키지 사업 등을 위탁운영하는 사례들이 있음.
  - 취업성공패키지 사업은 새일센터 사업과 유사한 단계를 거쳐 제공되는 고용지원 서비스로 대상자의 선정과 이후 성과보상에서 차이를 보일 뿐 중간 프로세스 면에서 상당히 유사하게 관리되고 있음.
  - 취업성공패키지 사업의 경우 심층상담, 취업역량과 희망직종에 대한 진단, 개인별 취업지원 계획수립, 직업훈련, 취업알선 등의 프로세스를 운영중이며 새일센터 사업과 대동소이함.
  - 그럼에도 불구하고 가장 큰 차이점은 취업성공수당의 지급으로 사중손실의 우려를 낳고 있다는 점임. 실제로 취업성공패키지 사업의 장점은 유연한 인센티브 시스템이나 개인당 투입되는 재원면에서 볼 때 예산배분의 왜곡이 발생할 수 있음.
  - 향후 여성 고용지원서비스 기관의 운용에 부족한 인센티브 시스템으로 취업성공패키지 방식을 활용할 필요가 있으며 동시에 과도한 예산의 투입을 방지하기 위하여 정책의 통합운영이 필요할 것임.
- 여성고용서비스 기관들이 여성고용지원에서 상당히 차별화된 성과를 내고 있음에 주목하여 효과적인 전달체계 활용에 고려해야 할 것임.
  - 공공고용지원서비스를 받은 집단 중 새일센터 수혜자는 40대, 30대, 50대 순으로 고용지원센터 수혜자 20대, 30대, 40대 에 비하여 취업취약계층의 포함정도가 높게 나타났음(오은진 외, 2011).
  - 새일센터를 이용한 직업훈련 참가자 비중은 18.3%, 고용지원센터 이용자 중 비중은 16.5%로 여성 기관 활용률이 높게 나타났음
  - 새일센터 취업성공률 7.4%, 고용지원센터 취업성공률 3.8%로 성공률의 차이가 크게 나타나 정책의 사각지대에 위치하기 쉬운 여성 취업취약계층의 전달체계로서 여성기관의 활용실적이 두드러졌음(오은진 외, 2011).
  - 회귀분석에서도 나타나듯이 30~54세 비경제활동인구로 남아있는 여성들 중 취업희망의사의 증감에는 새일센터 등 여성고용지원서비스 기관의 영향력이 강하게 나타났음. 지역별로 다른 고용지원서비스 기관이나 지자체 일자리센터 등의 존재는 여성고용에 유의한 영향을 미치지 못했음.

〈표 5-28〉 지역별 비경제활동 여성인구 수에 영향을 미치는 요인

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	9.977	.176		56.787	.000
현재새일센터수	-.421	.142	-1.462	<b>-2.975</b>	.005
새일취업자/전체취업자(30-54)	-.138	.034	-.452	<b>-4.074</b>	.000
고용일자리	.044	.064	.292	.694	.492
여성취업자수(30-54)	6.173e-6	.000	1.476	2.175	.036

## 6-4. 여성근로빈곤층 취업지원 정책 과제

### 6-4-가. 정책대상자 구분

- 여성 근로빈곤층에 대한 파악이 부족했으며 따라서 정책대상자를 규정하는 작업이 부재하였음.
- 여성 근로빈곤층의 규모를 중심으로 취업지원 제도를 비교할 필요가 있음. 여성가구 주 가구의 지원만으로는 탈빈곤 및 빈곤예방 효과가 미흡함.

〈표 5-29〉 저소득 가구<sup>18)</sup>에 속한 개인의 근로능력

(단위: 명, %)

	만14세 이하	근로가능	단순근로가능	단순근로미약자	근로능력무	Total
남성 가구원	472,750	2,109,117	347,407	451,678	117,118	3,498,068
	13.51	60.29	9.93	12.91	3.35	100.00
	53.56	56.46	57.52	55.64	63.69	56.26
여성 가구원	409,887	1,626,699	256,556	360,169	66,776	2,720,087
	15.07	59.80	9.43	13.24	2.45	100.00
	46.44	43.54	42.48	44.36	36.31	43.74
Total	882,637	3,735,816	603,962	811,847	183,894	6,218,156
	14.19	60.08	9.71	13.06	2.96	100.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

18) 중위 균등화소득의 60%로 산출한 저소득 가구 중 단독, 모부자, 소년소녀가장가구 제외한 일반저소득가구

- 저소득가구의 근로가능 여성들의 규모는 1,626천명 이상으로 전체 저소득일반가구의 남녀 가구원 중 근로가능 가구원의 약 43.5%를 차지하는 큰 규모임.
- 단순근로 가능자를 보면 여성이 약 256천명으로 전체 단순근로가능자의 약 42.3%를 차지함. 근로가능자와 단순근로가능자를 합하면 여성들의 규모는 1,883천명 수준으로 남성 2,456천명과 비교하여 적지 않은 비중을 차지함.
- 여성가구주 저소득 가구에 속한 개인의 근로능력
  - 저소득 여성가구주 가구의 근로가능 여성인구는 약 980천명으로 나타남. 단순근로가능자는 약 320천명 규모로 여성가구주 가구의 근로가능자와 단순근로가능자는 1,300천명 규모로 나타남.

〈표 5-30〉 저소득 여성가구주 가구에 속한 개인의 근로능력

(단위: 명, %)

	만14세 이하	근로가능	단순근로가능	단순근로미약자	근로능력무	Total
남성가구원	181,263	299,295	29,466	24,418	26,611	561,054
	32.31	53.35	5.25	4.35	4.74	100.00
	49.47	23.39	8.43	4.79	35.66	21.75
여성가구원	185,164	980,025	320,053	485,185	48,022	2,018,449
	9.17	48.55	15.86	24.04	2.38	100.00
	50.53	76.61	91.57	95.21	64.34	78.25
Total	366,427	1,279,320	349,519	509,603	74,634	2,579,502
	14.21	49.60	13.55	19.76	2.89	100.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

- 저소득 가구에 속한 여성들 중 근로가능자는 약 2,606천명, 단순근로가능자는 약 576천명으로 나타나 전체적으로 단순근로나 근로가능자의 규모는 3,182천명으로 나타나고 있음.
  - 이들 저소득가구에 속한 여성들이 취업지원 대상이며 상당히 큰 규모로 나타나고 있어 현재 정부의 취업지원정책이 탈빈곤을 위하여 효과적으로 이루어지고 있는지를 점검할 필요가 있음.
- 정책의 우선순위 설정
  - 정책대상은 취업지원의 시급성에 따라 3단계로 구분할 수 있음. 첫째, 여성가구주, 둘째, 기초생활수급 가구에 속한 가구원, 셋째, 차상위 및 기타 저소득가구의 가구원임.
  - 여성가구주 가구의 여성들은 전술한 바와 같으며 기초생활수급자 가구에 속한 여성

가구원과 기타 저소득 가구원의 근로능력별 분류에 따라 우선순위를 부여할 수 있을 것임.

- 기초생활보장수급가구의 여성가구원 중 근로가능자 약 16만 명과 단순근로가능자 4만 명은 가장 시급한 취업지원대상자임. 이어서 조건부 수급가구에 속한 여성근로가능자 약 34만과 단순근로가능자 약 6만 명이 지원대상자가 되어야 할 것임.
- 실질적으로 고용의 측면에서 가장 일반적인 취업지원 대상자는 중위소득 60%를 기준으로 하는 저소득층이며, 이들 중 근로가능자가 일반 노동시장으로의 취업 가능성이 가장 높으며 동시에 빈곤화 위험의 예방측면에서 정책지원이 필요한 대상이라 할 것임.

〈표 5-31〉 저소득 가구에 속한 여성개인의 근로능력

(단위: 명, %)

여성가구원	만14세 이하	근로가능	단순근로가능	단순근로미약자	근로능력무	Total
기초생활보장 일반수급 가구	93,493	164,387	40,836	42,507	11,479	352,703
	26.51	46.61	11.58	12.05	3.25	100.00
	63.55	43.55	28.30	25.86	37.01	40.81
조건부 수급가구	128,476	338,220	60,225	92,162	20,812	639,894
	20.08	52.86	9.41	14.40	3.25	100.00
	54.44	44.41	30.16	38.26	32.45	42.59
중위 균등화 소득 60%기준	409,887	1,626,699	256,556	360,169	66,776	2,720,087
	15.07	59.80	9.43	13.24	2.45	100.00
	46.44	43.54	42.48	44.36	36.31	43.74

자료: 복지패널 4차년도 자료 활용. 개인일반가중치 활용

- 이들의 특성을 고용측면에서 파악하고 이들에게 적절하고 효과적인 정책을 제공하는 것이 빈곤 예방과 탈빈곤을 위하여 가장 중요한 과제가 될 것임.

#### 6-4-나. 빈곤층 여성 취업지원 정책을 위한 고용지원서비스 정책

- 여성취업지원제도간 연계를 강화하여 취업성공률의 제고를 모색할 필요가 있음.
  - 자활사업- 취업성공패키지- 경력단절여성취업지원(새로일하기사업)- 여성가장 사업의 연계를 강화하는 방법을 모색할 필요가 있음.
  - 현재 여성취업지원은 경력단절여성취업지원이 가장 보편적, 성공적인 것으로 나타나고 있음. 직업상담-직업훈련-취업연계-유지관리의 단계를 거쳐 바람직한 사례를 만들기 위하여 노력중임. 그러나 여전히 예산규모가 적고 정책대상자 규모가 적은 한계가 있음.

- 새일센터사업은 취업설계서를 배정하는 방식의 사업운영으로 인하여 성과인센티브 제고 방식이 부족한 시스템임. 반면 유사한 사업수행방식을 가진 취업성공패키지 사업 등은 인센티브에 의존하는 방식으로 사중손실을 유발할 가능성이 높음.
  - 특히 이러한 고용지원서비스가 대부분 민간위탁으로 이루어지기 때문에 동일한 사업 수행에도 불구하고 예산의 투입과 성과가 달라져서 자원 배분의 비효율을 초래할 수 있다는 문제점이 있음.
  - 취업성공패키지사업의 기본방향 역시 경력단절여성지원과 유사하고 바람직하지만 노동시장에서 성별 격차에 따른 제도 설계가 부족하여 이를 보완할 필요가 있음. 사업이 가지는 특성을 유지하면서 성과를 높이기 위해서는 훈련프로그램의 연계, 고용지원센터, 새로일하기센터 등의 역할분담 방안 필요.
  - 직업훈련이 매우 중요하나 최근 직업훈련은 물량배정이 아닌 개인선택권강화로 변화하고 있음. 계좌제에서의 여성훈련 실적은 취업가능성과 무관한 훈련수급이 너무 많아 훈련의 실효성을 떨어뜨리는 문제가 있음. 실제로 직업훈련의 예산은 상당부분 계좌제에서 나오기 때문에 계좌제를 활용하는 방식이 바람직하며 취업지원과정에서 계좌제를 효율적으로 활용할 수 있도록 연계를 강화할 필요가 있음.
- 여성 빈곤층 취업지원의 사례관리 강화
- 빈곤층 취업지원을 위한 1차 전달 체계에서 근로능력판정 등이 이루어진 이후 여성 취업지원기관을 연계하여 사례관리가 통합적으로 이루어지도록 할 필요가 있음.
  - 현재의 새일센터 시스템은 빈곤층 여성의 취업지원을 위한 인센티브 시스템이 결여되어 있음. 취업성과를 중심으로 평가가 이루어지기 때문에 취업에 애로가 있는 취약계층의 사례관리 인센티브가 떨어지는 문제가 있음.
  - 취업성공패키지 사업의 사중손실을 막기 위하여 새일센터사업과 취업성공패키지 사업이 적어도 여성고용지원서비스 면에서 통합적으로 운영될 수 있도록 할 필요가 있음.
  - 새일센터 사업의 성과평가 지표에 빈곤층 취업성공률, 구인구직 발굴, 동행면접 및 사후관리 평가 지표를 산입하여 빈곤층 취업지원의 성과를 평가하도록 할 필요가 있음.
  - 취업성공여부는 구직자의 프로파일링과 구인처 발굴 등에 의하여 영향을 받는 것으로 나타나므로 과도한 취업성공수당을 지양하고 고용지원서비스의 질적 수준제고를 위한 취업상담사의 역량강화, 구인발굴시스템의 구축, 개인별 맞춤형 취업지원 서비스 강화에 재원을 투입하도록 할 필요가 있음.

#### 6-4-다. 빈곤 여성가구주 통합지원 시스템 구축

□ 여성빈곤완화는 빈곤정책의 최우선대상이 되어야 할 필요가 있음. 취약성이 가지는 중복적 특성은 남녀 모두에게 공통적이나 여성빈곤의 현황과 향후 노후빈곤화 가능성은 우리 사회에 심각한 문제를 야기할 가능성이 높기 때문임

- 현재 여성가구주 지원정책은 각각의 지원정책에서 우선순위를 부여하는 정책, 여성가구주 대상의 창업지원정책(중소기업청), 한부모가족 자립지원정책(여성가족부) 등이 있음. 다양한 취업지원사업 등에서 여성가구주를 지원할 경우 가산점을 부여하는 취약계층 지원의 한 대상이기도 함.
- 그러나 일차적으로 이러한 정책들이 통합적으로 추진되지 않고 개별사업을 기초로 개인이 신청해야하는 문제점이 있음. 여성가구주는 주로 자녀양육의 어려움 등 취업에 있어 돌봄관련 문제 등 취업애로요인을 추가적으로 가지고 있기 때문에 통합지원이 더욱 필요한 계층임.
- 이에 따라 여성가구주 가구를 대상으로 하는 별도의 관리시스템을 마련하여 취업지원정책을 중심으로 현재 제공하는 자녀양육지원 정책, 돌봄정책, 소득지원정책 등 복지-고용-교육 등을 연계하는 원스톱 지원 시스템 구축이 필요함.
- 원스톱 원센터를 설치하기 위해서는 현재의 복지정책 초기 대상자 구분은 공통으로 하고 이어서 별도의 상담서비스를 거쳐 각각의 정책을 연계하고 신청을 대행하는 서비스를 공급하는 것임. 이러한 서비스 공급주체를 만들어야하는데 기초생활보장제도 대상자로 지정되면 가칭 여성가구주지원센터로 연계하여 여성가구주 전달설계사로 하여금 복지정책수급 상담을 수행하도록 해야 할 것임.
- 여성가구주지원센터는 가장 중요한 취업연계를 위하여 여성가구주 개인의 근로능력 유무 판정 등 자립지원서비스의 틀에 맞추되 여성직업훈련 및 취업지원서비스를 제공할 수 있는 다양한 훈련프로그램에 연계하도록 해야함.
- 여성새로일하기센터, 고용지원센터, 지자체일자리센터 등 일반 노동시장 진출을 주목적으로 하는 각 고용지원서비스와 연계하되 이들의 시급성에 따라 우선적으로 훈련 및 취업지원을 받을 수 있도록 하는 우선순위를 부여하는 방안이 필요함. 특히 사후관리 면에서 여성가구주지원센터가 이들의 취업유지, 사회보험 가입 등을 확인하고 지원하는 일차적인 담당자가 되어야 할 것임. 동시에 이들이 자활사업이나 사회적일자리사업에 참여할 수 있도록 대상자를 선정하고 연계하는 역할을 하도록 해야 함.

## 7. 직업훈련지원 강화방안

### 7-1. 문제의식

- 국민기초생활보장제도의 탈수급 및 자립지원효과가 제한적
  - 그 배경으로 국민기초생활보장제도의 급여구조의 문제점, 근로능력 수급자의 비공식 부문에서의 경제활동에 대한 파악의 어려움 등이 지적되고 있음.
  - 또한 근로능력수급자 대상의 직업훈련이 효과적으로 이루어지고 있지 못한 것도 이들의 탈수급 및 자립지원효과를 제약하는 중요 요인 중 하나로 지적할 수 있음.
- 국민기초생활보장제도 수급자의 탈수급 및 자립지원효과를 높이기 위해서는 직업훈련이 중요
  - 인적자본 수준이 낮은 국민기초생활보장제도 수급자들의 취업지원을 위해서는 단순한 고용지원서비스만으로는 불충분하며 이들의 고용가능성(employability)을 제고시키는 직업훈련이 중요
    - 노동시장에서 배제될 가능성이 높은 이들 계층에 대해서는 조기취업을 정책목표로 하기 보다는 인적자원개발을 통한 경쟁력 향상을 정책목표로 하는 것이 장기적으로 더 효과적
    - 직업훈련은 탈수급만이 아니라 탈수급보다 더 큰 목표라고 할 수 있는 탈빈곤을 위한 핵심적인 수단이 될 수 있음.
  - 선진국의 경험에 비추어보면, 복지수급자에게 단기적인 일자리 지원프로그램을 제공하는 것보다 직업훈련을 제공하는 것이 소득향상과 자조감 향상 등에 있어서 더 효과적
    - 미국, 캐나다, 스웨덴, 노르웨이 등의 실증 연구 결과에서 일관되게 확인(류만희, 2008)
- 국민기초생활보장제도 수급자 대상의 훈련으로는 기존의 자활직업훈련과 자활직업훈련을 대신하는 취업성공 패키지 지원사업 등이 존재하며, 이들 사업에 대한 재평가를 통해 탈수급 및 자립지원효과를 높이기 위한 훈련시스템의 재설계 필요성이 대두
  - 특히 훈련시스템 일반의 성과 제고 문제에 대한 고민이 필요하며, 이러한 시스템에 조건부수급자가 효과적으로 결합될 수 있도록 하는 것이 중요

## 7-2. 탈수급훈련 제공 실태와 문제점

### 7-2-가. 자활직업훈련

- 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 ‘조건부 수급자’의 취업능력제고 및 신속한 자활지원을 위해 조건부 수급자 중 취업대상자에게 고용노동부가 제공했던 훈련
  - 자활급여특례자, 일반수급자, 차상위계층 등도 훈련 참여가 가능
  - 2008년까지 실시된 후 폐지
  - 훈련비 전액 지원
  - 훈련기간은 1개월 이상 ~ 1년 이하
  - 취업 전 3회까지 훈련수강 가능
  - 교통비, 식비, 자활수당, 우선선정직종수당 등 최대 44만원까지 지원

〈표 5-32〉 자활직업훈련 참여자에 대한 훈련수당

구분	교통비	식비	자활수당	우선선정직종수당
지급대상	훈련생 전원	훈련생 전원	훈련생 전원	고용노동부장관이 고시하는 직종을 수강하는 학생
지원금액	월7만원	월7만원	월10만원	월20만원

자료: 고용노동부

- 훈련 참여가 미흡
  - 자활직업훈련 참여인원은 2003년의 2,979명에서 2008년에는 1,135명으로 급감
  - 예산 집행액도 2003년의 91억원에서 2003년에 48억원으로 감소

〈표 5-33〉 자활직업훈련 참여 인원 및 예산 추이

(단위: 명, 억원)

	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
참여 인원	2,979	2,217	1,746	1,566	1,501	1,135
집행액	91	74	56	47	59	48

자료: 고용노동부

- 자활직업훈련 참여자 중 일반수급자가 조건부 수급자보다 많은 것도 특징적(김주섭 외, 2006)
- 자활대상자들은 지자체에서 시행하는 노동강도가 낮은 취로형 자활사업을 선호하기

때문에 자활직업훈련에 적극적인 참여를 하고 있지 않은 것으로 판단됨.

- 훈련참여자의 취업성과도 저조하여, 훈련의 탈수급 및 자립지원효과 미흡(김주섭 외, 2006)
  - 전체 훈련참여자 중 16.5%가 취업했으며(조기취업자 미포함시 취업률은 13.2%), 이들 중 86.9%가 30인 미만의 중소기업에 취업(2004. 1.1 ~ 2005. 6. 30).
  - 훈련 후 취업했던 사람 중 59.6%만이 훈련 이수 후 얻은 첫 일자리를 지속하고 있는 것으로 나타났으며, 훈련 후 첫 일자리 근무 개월이 평균 5.57개월에 불과
  - 훈련 후 취업한 첫 일자리의 80.1%가 비정규직

〈표 5-34〉 자활훈련참여자의 취업 성과

구분		자료 출처
훈련참여자 대비 취업률(조기취업자 포함)	16.5%	고용노동부 내부자료(2004.1.1 ~ 2005.6.30.)
훈련참여자 대비 취업률(조기취업자 미포함)	13.2%	
30인 미만 중소기업 취업자 비율	86.9%	
훈련 이수 후의 첫 일자리 지속 비율	59.6%	김주섭 외(2006)의 509명 대상 실태조사 자료
훈련 이수 후의 첫일자리 근속년수	5.57개월	
훈련 이수 후 첫 일자리의 비정규직 비중	80.1%	

- 하지만 자활훈련 중도탈락자와 비교시 훈련이수자의 취업성과가 상대적으로 높은 편 이어서, 훈련의 성과를 전적으로 부정할 수만은 없을 것으로 판단됨(채창균 외, 2008).
  - 훈련이수자가 중도탈락자에 비해 취업가능성 및 정규직 취업가능성이 통계적으로 유의하게 높았음. 그러나 취업후의 임금수준에는 두 집단간의 유의한 차이가 확인되지 않았음.
- 훈련의 효과가 제한적인 것에는 여러 이유가 있겠지만 훈련참여자의 동기 부여가 미흡한 것도 중요한 일 요인
  - 훈련에의 참가가 생계급여를 받기 위한 최소한의 조건인 상황에서, 훈련 참여가 비자발적인 선택일 가능성이 높기 때문
  - 훈련참여자의 16.3%만이 ‘정부의 비용지원이 없었더라도 훈련 받을 계획이 있었다.’고 응답
  - ‘새로운 기술을 배워 취업하려고’ 직업훈련을 받은 경우의 취업률은 49.5%로 높지만, 이런 이유로 훈련을 받은 사람들의 비중이 전체의 59.1%에 불과한 상황

- 훈련참여자의 인적특성이 취업에 취약하다는 것도 취업성과를 제약하는 일 요인
- 여성이 70.6%, 고졸이하 저학력자가 87.5%, 40대 이상이 41.5%
- 훈련이 충실히 이루어지고 있지 못한 점도 취업성과를 제약하는 요인으로 작용
  - 훈련 후 취업 여부에 대한 로짓분석 결과에 따르면, 훈련 분야 및 과정, 훈련과 훈련 받기 전 직장과의 관련성 등 훈련 관련 변수가 취업 가능성에 유의미한 긍정적 영향을 미치고 있지 못함.
  - 훈련이 취업이나 취업시 직업능력에 도움을 준 정도에 대해서도 부정적인 응답이 적지 않음. 훈련이 취업에 별로 도움이 안되거나 전혀 도움이 되지 않았다는 응답이 45.7%이며, 취업시 직업능력에 별로 또는 전혀 도움이 되지 않았다는 응답도 57.7%에 달함.

〈표 5-35〉 훈련이 취업 및 직업능력에 미친 도움 정도

(단위: 명, %)

	큰 도움이 됨	약간 도움이 됨	별로 도움이 안됨	전혀 도움이 안됨	전체
취업에 미친 도움	79 (33.8)	48 (20.5)	55 (23.5)	52 (22.2)	234 (100.0)
취업시 직업능력에 미친 도움	52 (22.2)	47 (20.1)	91 (38.5)	44 (18.8)	234 (100.0)

자료: 김주섭 외(2006)

- 훈련이 자활대상자의 특성에 맞게 진행되지 못해 훈련의 성과가 제약된 측면도 존재함. 이는 ‘훈련 내용의 수준이 다소 높거나 너무 높다’는 응답이 22.0%로 적지 않았음에서 확인됨.

〈표 5-36〉 훈련 내용의 수준 평가

(단위: 명, %)

	수준이 너무 낮다	수준이 약간 낮은 편이다	적당하다	수준이 다소 높은 편이다	수준이 너무 높다	전체
인원 비중	11 (2.2)	49 (9.6)	337 (66.2)	103 (20.2)	9 (1.8)	509 (100.0)

자료: 김주섭 외(2006)

- 훈련이 장기적 관점에서 경력관리의 일환으로 이루어지고 있지 못한 것도 훈련의 탈빈곤 효과를 제약
  - 훈련 후 첫 일자리 업무와 훈련내용의 일치 여부, 훈련받기 이전 직장 업무와 훈련내용의 관련성, 훈련 후 첫 일자리와 훈련받기 1년 전 직장의 직종 일치도를 각각 살펴보면, 훈련 전후 일자리 내용 및 훈련내용이 모두 관계가 없다는 비율이 높았음.
  - 경력의 연속성 부재는 숙련의 축적을 방해함으로써 노동시장에서의 경쟁력을 약화시켜 탈빈곤을 어렵게 할 가능성이 높음.
  - 특히 이러한 결과가 훈련참가자의 자발적 선택에 의한 측면이 강해(훈련참가자의 향후 훈련 희망분야를 보면, 절반 이상이 이미 훈련을 받았던 과정과는 전혀 다른 분야의 훈련을 희망하고 있는 상황), 훈련상담체계의 강화를 통해 자활대상자의 경력관리를 유도하고 지원할 필요성이 제기되고 있음.

〈표 5-37〉 훈련 전후 일자리와 훈련내용의 일치도 및 직종 일치도

(단위: 명, %)

	거의 일치한다	약간 일치하는 편이다	별로 관계가 없다	전혀 관계가 없다	전체
훈련 후 첫 일자리 업무와 훈련내용의 일치 정도	55 (23.5)	36 (15.4)	37 (15.8)	106 (45.3)	234 (100.0)
훈련받기 이전 직장 업무와 훈련내용의 관련 정도	16 (12.0)	12 (9.0)	26 (19.5)	79 (59.4)	133 (100.0)
훈련 후 첫 일자리와 훈련 1년전 직종 일치도	23 (17.4)	23 (17.3)	24 (18.2)	62 (47.0)	132 (100.0)

자료: 김주섭 외(2006)

〈표 5-38〉 훈련희망분야

(단위: 명, %)

	동일한 분야의 심화과정	전혀 다른 분야	전체
인원	202	231	433
비중	(46.7)	(53.3)	(100.0)

자료: 김주섭 외(2006)

## 7-2-나. 실업자훈련 일반

- 훈련과정 선택 시 자활수급자는 자활직업훈련뿐만 아니라 다른 훈련과정도 수강할 수 있으며, 또한 훈련기관에서 자활수급자만으로 과정을 개설하기 어려울 때에도 다른 과정에서 훈련 받을 수 있음. 따라서 실업자 훈련 일반의 문제점이 조건부 수급자에게도 그대로 적용되며, 조건부 수급자의 인적특성이 실업자 일반보다 상대적으로 더 열악하다는 점에서 일반 실업자훈련의 문제점이 이들에게 보다 심각하게 다가올 수 있음.
  - 훈련 참여 조건부 수급자 중 자활직업훈련 참여자는 16.8%에 불과(2004. 1.1 ~ 2005. 6. 30, 김주섭 외, 2006)
- 2008년부터 수요자 중심의 실업자훈련을 달성하기 위한 수단으로 직업능력개발계좌제가 도입되어, 2011년부터는 우선선정직종훈련을 제외한 모든 실업자훈련을 계좌제훈련으로 통합
- 기존 물량배정 방식 실업자훈련체계에서의 실업자훈련의 문제점(채창균 외, 2010a)
  - 훈련 후의 취업 성과가 미약
    - 실업자훈련의 취업률은 최근 매년 60% 이상을 기록하여 외견상 취업률 제고 효과가 큰 것으로 보이지만, 직업훈련을 수강한 직종으로의 취업률은 공식 보고된 취업률의 1/3에도 미치지 못하는 실정
    - 유경준 외(2007), 나영선 외(2008), 채창균·김미란(2004), 채창균 외(2008) 등에 따르면, 실업자훈련이 훈련후의 임금 또는 소득을 증가시키는 효과가 없으며, 일부 훈련과정은 소득과 임금을 하락시키는 효과까지 나타나고 있는 것으로 확인됨.
  - 정부 지원 실업자훈련의 목표효율성 미흡
    - 훈련시장에 만연한 creaming(훈련기관이 훈련 후 취업시키기가 용이한 실업자부터 우선적으로 선발) 및 parking 현상(취업하기가 어려울 것으로 예상되는 취약한 실업자는 훈련기관들이 선발하지 않아 사회적으로 취약한 실업자를 훈련시장에서 방치하는 현상)으로 실업자훈련시장에서의 양극화와 사각지대의 문제가 발생
    - 민간훈련기관장 87명에 대한 조사결과에 따르면, 실업자훈련에서의 creaming 및 parking 현상 발생 경향에 대해 67.8%가 동의
    - 이는 근본적으로 훈련기관이 훈련생을 모집하는 방식에 기인함. 고용안정센터 등에서 상담과 취업알선 과정에서 훈련이 필요한 대상자를 선별하고 있지 못한 상황임.

〈표 5-39〉 실업자훈련에서의 creaming 및 parking 현상에 대한 민간훈련기관장의 동의 여부

(단위: 명, %)

	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는 편이다	보통	동의하는 편이다	전적으로 동의한다	전체
인원 비중	5 (5.7)	7 (8.0)	16 (18.4)	42 (48.3)	17 (19.5)	87 (100.0)

자료: 채창균 외(2010a)

○ 실업자훈련의 질을 높이기 위한 제도적 장치의 부족

- 실업자훈련을 위탁하는 훈련기관의 공모와 지정이 1년 단위로 이루어지고 있기 때문에 훈련시장에서의 불확실성이 높아 훈련기관이 장기적인 시각에서 안정적으로 훈련시설과 장비, 훈련교사의 확보와 훈련과정 개발 등에 투자하기 어려움.
- 기업·개인의 수요자 선택을 통한 내부적 통제(internal control) 시스템이 미발달한 상황에서, 정부가 사후적 외부적으로만 훈련의 성과를 관찰하고 규제함(external control). 이는 결국 지원금 오용 우려로 정부가 낮은 훈련비 기준 단가 설정 → 실업자의 자부담이 전혀 없는 상황에서, 정부 지원금만으로 충당되는 저급훈련 위주 시장 형성의 결과를 초래함. 실제 실업자훈련의 경우 재직자훈련과 달리 자부담이 전혀 없는 상황임.

〈표 5-40〉 정부 지원금 대비 전체 훈련비(자부담 포함)의 비율

(단위: %)

	실업자 훈련	재직자 훈련
전체 훈련비/정부 지원금	100.3	191.2

- 실업자훈련 시장에 대학 등의 참여가 미흡하고, 다수를 점하고 있는 지정훈련시설·훈련법인은 전통적인 기능직종, 영세서비스 분야를 중심으로 정부의 훈련비 기준단가에 맞는 중저가훈련을 주로 제공

〈표 5-41〉 훈련공급기관 유형별 훈련실시 시간(2007년 고용노동부 지원훈련 기준)

(단위: 천시간)

구 분	사업주 자체	지정훈련시설 · 훈련법인	학원·평생 교육시설	폴리텍대	대학	기타	합계
사업주훈련	2,583	561	1,157	131	69	525	5,026
수강지원금 · 카드제	-	650	2,170	1	6	54	2,881
실업자훈련	-	2,370	224	22	15	53	2,684
우선선정 직종훈련	-	673	-	-	-	-	673
계	2,583	4,256	3,551	154	90	631	11,265

자료: 제20차 직업능력전문가 포럼 자료. 2008.5.29.

○ 실업자훈련 실시 과정에서의 거래비용의 과다

- 실업훈련을 민간훈련기관에 위탁하는 과정에서 위탁훈련기관의 선정, 계약, 평가 등의 과정에서 매우 많은 거래비용(transaction costs)이 발생하고 있음. 실업자훈련 민간위탁의 각 단계에서의 서류제출이 많고, 평가 및 모니터링을 위해 제출해야 하는 서류가 많아 거래비용이 매우 높은 편임.
- 이러한 원인은 일부 민간훈련기관이 정부의 훈련비 유용 등의 사건이 발생하면서 정부가 민간위탁훈련기관을 신뢰하지 못하여 실업자훈련 민간위탁을 추진함에 있어서 기본적으로 훈련기관에 대한 불신을 바탕으로 비리가 발생하지 않도록 하는데 초점을 두어 관리하고 있기 때문인 것으로 판단됨.
- 민간훈련기관장을 대상으로 실업자훈련의 경우 훈련기관에 대한 평가 및 모니터링 과정에서 직업훈련기관이 정부에 제출하는 각종 서류의 양과 내용이 적정한지에 대한 설문조사 결과에 의하면, '그렇다'가 11.4%, '보통이다'가 47.1%, '그렇지 않다'가 41.3%로서 실업자훈련의 평가 및 모니터링 과정에서 많은 거래비용이 발생하고 있을 가능성을 시사

〈표 5-42〉 실업자훈련에서 정부에 제출하는 서류의 양과 내용의 적정성에 대한 민간훈련기관장의 동의 여부

(단위: 명, %)

	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는 편이다	보통	동의하는 편이다	전적으로 동의한다	전체
인원 비중	17 (19.5)	19 (21.8)	41 (47.1)	9 (10.3)	1 (1.1)	87 (100.0)

자료: 채창균 외(2010a)

□ 직업능력개발계좌제 훈련체계에서의 실업자훈련의 문제점(채창균 외, 2010a)

○ 훈련대상자의 목표효율성 및 취업과의 연계 미흡

- 훈련을 희망하기만 하면 누구에게나 훈련계좌를 발급하고 있어 정부 지원 실업자 훈련의 정책대상자 선정(targeting)에 심각한 문제가 있음. 이병희 외(2009)에 의하면, 계좌 신청에 대한 기각률은 1.1%에 불과함.
- 이러한 현상이 발생하고 있는 것은 훈련상담이 부실할 뿐만 아니라 계좌제훈련과 고용서비스가 분리되어 운영되고 있는데 근본적인 원인이 있음. 현재 일선 고용센터에서 계좌제훈련 담당자는 훈련분야에 대하여 전문성이 없는 비정규직으로서 산업계의 훈련 수요나 계좌 발급 신청자에 대한 심층상담과 훈련 수강 필요성 여부를 심사하여 결정할 수 있는 역량이 부족하여 상담을 통해 훈련 필요성을 확인하여 계좌 발급 대상자를 선별해내는 것이 어려운 실정에 있음. 공무원이나 상담원에 대한 존경심이 약한 우리나라의 문화에서 비정규직의 비전문가가 직업훈련의 상담을 맡아 계좌제 발급 신청자에게 계좌 발급 여부를 결정하는 것은 쉽지 않은 상황임. 또한 계좌를 발급해주는 과정에서 훈련을 받지 않고도 취업이 가능한지에 대한 직업능력진단이나 다른 고용서비스를 우선적으로 제공하지 않고 계좌제 발급 신청자에게는 계좌 발급 여부만을 심사하고 있음.
- 이에 따라 계좌 발급이 남발되어 2010년 9월에 연간예산이 모두 소진되는 현상이 발생하였음. 또한 중산층 이상의 가정주부 등이 취업과는 관계없이 취미교육이나 본인의 피부 손톱 발톱 관리, 가족을 위한 제과 제빵훈련과정 등을 수강하는 경우에도 훈련비를 정부가 지원하여 불필요한 훈련비가 지급되고 정작 훈련이 필요한 취약계층은 직업훈련을 수강하고 싶어도 당장의 생계유지 때문에 훈련에 참여하지도 못하는 훈련의 사각지대에 방치될 위험성이 있어 목표효율성이 극히 미흡하고 예산 낭비의 문제가 심각함.
- 결과적으로 계좌제훈련의 고용과의 연계성이 기존 실업자훈련에 비해서도 낮아지는 문제점이 발생하고 있음. 이는 계좌제훈련의 취업률이 기존의 신규실업자훈련 취업률 50.1%, 전직실업자훈련 취업률 59.9%, 우선선정직종훈련 취업률 71.9%, 지역실업자훈련 취업률 51.0%(고용노동부 직업능력정책관실, 2010) 등에 비하여 크게 낮은 사실에서도 확인됨.

〈표 5-43〉 계좌제훈련 수료자의 취업률

(단위: %)

훈련수료 후 3개월	훈련수료 후 6개월	훈련수료 후 9개월	훈련수료 후 9개월
19.8	30.5	33.2	39.8

자료: 고혜원 외(2010)

○ 훈련실시와 산업수요와의 괴리

- 산업계의 인력수요와 직업능력에 대한 평가를 감안하여 다른 고용서비스와의 긴밀한 연계 하에 계좌를 발급하지 못하고 훈련생 수요에만 의존한 계좌 발급으로 산업수요와의 연계가 미흡함. ‘수요자 중심의 훈련’을 지향한다고 하는 계좌제가 훈련수요자의 중요한 축인 산업계의 훈련수요는 반영하지 못하고 훈련생의 훈련수요만 반영하고 있어 인력수급 불균형을 심화시킬 위험성이 커지고 있는 것임
- 2010년 7월까지 계좌제를 통한 직종별 훈련수강자의 분포를 보면 음식서비스(22.7%), 문화, 예술, 디자인, 방송(16.2%), 미용, 숙박, 여행, 오락, 스포츠(11.5%) 등 일부 직종에 편중되어 훈련이 이루어지고 있는 반면에 인력난이 심한 제조업과 건설업의 훈련수강자는 9.2%에 불과한 것으로 나타나고 있음(고혜원 외, 2010). 이러한 계좌제 훈련이 지속될 경우 아·미용, 조리 등이 대다수인 서비스 직종의 경우 영세한 자영업자를 양산하고, 산업수요와 인력공급 간의 불일치(mismatch)의 심화를 통한 제조업 등의 인력 부족과 영세 서비스업의 인력공급 과잉으로 인해 훈련의 성과 하락과 고용의 질을 낮출 우려가 커지고 있음.

○ 훈련기관 및 훈련생에 대한 체계적 관리 미흡으로 도덕적 해이의 만연

- 계좌제훈련은 훈련기관과 훈련생의 편의를 위해 최대한 절차를 간소화하여 지방고용노동관서의 관여나 관리 시스템이 없이 운영되고 있음. 이에 따라 한국고용정보원과 계좌제 카드사의 전산망에만 의존하여 서류 한 장 없이 훈련비가 지급되고 있음. 그런데 한국고용정보원의 훈련과정 실시 단계에 대한 관리가 부실하여 훈련수강자가 자비부담분을 납부하지 않아도 전산으로 훈련비가 지급되는 현상이 발생하고 있고, 훈련생이 전산망을 운영하는 카드사의 직원에게 전화하여 전산으로 출석을 조작하더라도 이를 방지할 수 있는 제도적인 장치가 없음. 과거에 비하여 사설학원도 훈련에 참여하도록 문호가 개방되어 많은 영세훈련기관에서 많은 사람을 대상으로 계좌제훈련을 실시하고 있으나 지방고용노동관서는 어떤 기관에서 어떤 계좌제훈련과정을 운영하는지에 대한 정보도 갖고 있지 않아

훈련기관 및 훈련과정에 대한 관리감독을 할 수도 없고, 민원사항이 들어와도 해결할 수 없는 한계가 있음.

- 계좌제훈련은 표준훈련비단가를 적용하지 않고 시장가격을 적용하도록 하고 있음. 그런데 시장가격이라는 훈련비용이 적정한지에 대하여 훈련기관을 모니터링하는 제도적 장치가 없어 시장가격을 이유로 훈련기관들이 훈련의 질을 향상시키지 않으면서 훈련비만 인상하더라도 이를 방지할 제도적인 장치가 없음. 실제 계좌제 훈련에서는 훈련비용이 표준훈련비단가에 비하여 평균 50% 정도 상승하였으나, 이러한 훈련비 증가가 훈련의 질을 기존의 실업자훈련에 비하여 높인 결과인지 단순히 훈련비만 인상한 것인지에 대한 사후적인 모니터링이 이루어지고 있지 않아 예산낭비라는 지적을 받을 우려가 있음.

〈표 5-44〉 기존 실업자훈련과 계좌제훈련의 훈련단가 비교

직 종 명	기존 실업자훈련 (조정계수 1.45)	계좌제훈련(평균)	기존 실업자훈련 대비 계좌제훈련비용 상승률
기계관련	4,666원	5,401원	15.8% 상승
사무자동화	3,319원	4,879원	47.0% 상승
전산세무	3,576원	4,804원	34.3% 상승
전기전자	3,339원	4,833원	44.7% 상승
실내건축	3,471원	6,312원	81.8% 상승
웹디자인	3,554원	5,541원	55.9% 상승
직업상담사	3,236원	4,878원	50.7% 상승
이미용	3,236원	5,541원	71.2% 상승
요리	3,531원	6,202원	75.6% 상승
바리스타	3,531원	12,004원	240%상승
제과제빵	3,531원	4,891원	38.5%상승

주: HRD-net에서 발췌(2010년9월2일).

자료: 전찬환(2010)에서 재인용.

○ 훈련시장의 안정적인 발전과 훈련의 질 관리를 위한 제도적 장치의 미흡

- 직업능력개발계좌제의 경우 훈련시장에서의 경쟁은 보다 치열해졌으나 훈련시장의 불안정성은 커져 훈련기관이 훈련과정을 안정적으로 운영하는 것이 더욱 어려워졌음. 또한 영세훈련기관이 계좌제훈련시장에 대거 진입하면서 전반적인 훈련의 질이 하락할 위험성이 커지고 있음.
- 2010년 계좌제의 적합훈련과정의 훈련일수가 평균 51.25일이고 훈련월수로는 2.79개월로서 훈련기간이 2009년의 기존의 물량배정 실업자훈련의 평균 훈련일

수 102일과 훈련월수 5.1개월보다 약 2분의 1로 감소하였음(고혜원 외, 2010).

- 이처럼 계좌제훈련의 훈련기간이 매우 단기간이고, 다음해에 훈련과정 승인을 받을 수 있을지 없을지, 받는다면 훈련생을 얼마나 받을 수 있을지가 불확실하여 훈련기관의 입장에서는 장기적인 관점에서 인력과 시설장비 및 훈련과정 개발에 대한 투자를 안정적으로 할 수 없고, 이러한 현상이 장기간 지속될 경우 경쟁을 통한 훈련의 질을 높이는 효과보다는 영세훈련기관의 난립으로 인한 훈련의 질 저하 가능성이 높아질 수 있음.

## 7-2-다. 취업성공패키지 지원 사업

- 2009년부터 기존의 자활사업을 대신하여 시행된 사업으로, 고용서비스를 근간으로 근로빈곤층에 대해 적극적 노동시장정책과 복지가 통합적으로 제공되는 통합적인 취업지원서비스임.
  - 심층상담, 취업역량과 희망 직종 등에 대한 진단, 개인별로 차별화된 취업지원계획(IAP) 수립(1단계), 직업훈련(직업능력개발계좌제 적용, 자부담 면제)이나 경과적 일자리 제공 등 다양한 능력증진 프로그램 실시(2단계), 집중 취업알선 서비스 제공(3단계) 등을 제공
  - 취업능력과 의욕이 낮은 비취업 근로빈곤층의 특성을 고려한 프로그램 참여 전 기간 동안의 사례관리(case management)가 그 핵심
- 기초생활수급자 뿐만 아니라 최저생계비 150% 이하 저소득층도 참여 가능
  - 지원대상자 모집의 어려움으로 2010년 7월 지원대상자 요건을 다소 완화하여 보다 많은 저소득층의 참여를 가능하게 함.
  - 지원대상자 요건 완화를 통해 더 많은 사람들에게 취업지원서비스를 제공할 수도 있지만, 취업지원서비스가 필요한 취약계층에게 집중되어야 할 서비스가 분산될 위험도 있음(전병유 외, 2010).
- 아직 만족할 수준은 아니지만, 상담이 과거의 실업자훈련 시에 비해 크게 충실해짐.
  - IAP 수립 전까지 1회 상담에 소요되는 시간이 평균 44.9분에 달함(전병유 외, 2010).
    - 실업자훈련 참여자에 대한 2008년 훈련이수자실태조사에서는 상담을 받은 비율은 21.0%에 불과한 것으로 나타났고, 또 상담을 받았다고 하더라도 평균 상담시간은 19.2분인 것으로 나타나, 실업자들이 훈련참여 전에 심층적인 상담을 받고

있다고 보기는 어려웠음(채창균 외, 2008).

- 그러나 고용센터 담당자들의 다수(53.8%)는 여전히 상담시간이 부족하다고 느끼고 있으며, 그 이유로 ‘대상자가 많아서’라는 응답이 61.4%, ‘업무가 과중하다’는 응답이 63.2%로 나타났음(전병유 외, 2010).
- 고용센터 담당자가 관리하고 있는 참여자의 수는 평균 108.0명이며, 담당자의 49.1%가 현재의 관리인력 규모가 적정 수준보다 많다고 응답함.

〈표 5-45〉 1단계 상담시간 및 부족여부

(단위: 명, %)

		빈도수	비중
IAP 수립전 1회 상담시간	30분 이하	40	37.7
	40분 이하	27	25.5
	50분 이하	17	16.0
	60분 이하	21	19.8
	평균(분)	44.9	
상담시간 부족여부	그렇다	57	53.8
	그렇지 않다	45	42.5
	무응답	4	3.8
부족한 이유(복수응답)	대상자가 많아서	35	61.4
	다른 업무가 많아서	27	47.4
	기타 행정업무 및 부수적인 업무가 많음	5	8.8
	전화상담 등으로 상담에 어려움이 있음	4	7.0
	상담여건이 좋지 않아서	5	8.8

자료: 전병유 외(2010)

- 취업성공패키지 지원 사업에서는 1단계 진단 및 경로설정 이후 바로 취업할 준비가 되어 있지 않다고 판단될 경우, 2단계인 디딤돌 일자리나 훈련에 참여하도록 하고 있는데, 이 2단계를 거치지 않은 취업성공패키지 지원 사업 참가자 중 ‘바로 일을 할 준비가 되어 있기 때문’이라고 응답한 사람은 26.7%에 불과한 상황임. 이는 1단계 과정인 상담 등이 충실히 되지 못했을 가능성을 시사함.
- 훈련은 계좌제를 통해 실시되므로, 계좌제훈련의 문제점이 조건부수급자에게도 그대로 적용될 것으로 보임.
- 또한 상담이 직업훈련의 선택에 결정적인 영향을 미치지 못하고 있으며(최종 훈련 과정의 선택이 본인의 희망에 의한 경우가 85.7%에 달하는 것으로 나타남. 전병유 외, 2010), 이는 상담과 훈련의 연계가 여전히 미흡한 상황임을 입증

- 고용센터 담당자들이 자활대상 훈련참여자 가운데 35.0%의 경우에만 훈련이 효과가 있을 것이라고 응답하고 있는 것에 비추어 볼 때, 훈련참여자의 선택도 적절히 이루어지고 있지 못할 가능성이 높음. 이 역시 상담 등 1단계가 충실히 이루어지고 있지 못함을 반증
- 효과적인 사업수행을 위해 민간위탁을 적극 활용하고 있지만, 민간위탁이 성과제고로 연결되고 있지 못한 상황
  - 제도 도입 초기에는 구인개척과 일부 취업알선 업무만이 민간기관에 위탁되었으나 2010년 이후 전과정에 대한 민간위탁이 가능해짐.

〈표 5-46〉 민간위탁에 대한 평가

(단위: 명, %)

응답자수		106
고용센터 대비 민간위탁기관의 알선 일자리의 질	매우 우수하다	0.9
	우수하다	3.8
	비슷하다	17.0
	그렇지 않다	23.6
	매우 그렇지 않다	4.7
	무응답	50.0
고용센터 대비 민간위탁기관의 알선 일자리의 양	우수하다	2.8
	비슷하다	14.2
	그렇지 않다	27.4
	매우 그렇지 않다	5.7
	무응답	50.0
위탁단가의 적정성	매우 불충분하다	0.9
	불충분하다	1.9
	적정하다	26.4
	많은 편이다	33.0
	매우 많다	3.8
	무응답	34.0

자료: 전병유 외(2010)

- 전과정 민간위탁기관 참여자는 고용센터 참여자와 관찰 가능한 특성에서 체계적인 차이를 보이지 않은 반면, 관찰 가능한 인적 특성을 통제하고도 고용센터에 비해 취업률이 유의하게 높은 것으로 나타났음. 그러나 고용보험 가입 사업장으로서의 취업에는 유의미한 차이가 확인되지 않았음(전병유 외, 2010).
- 한편, 고용센터 담당자의 민간위탁기관의 성과에 대한 평가는 대체로 부정적임. 고

- 용센터 대비 민간위탁기관의 알선 일자리의 질과 양이 모두 부족하다는 응답이 많은 반면, 위탁단가는 높은 편이라는 응답이 많았음.
- 취업성공수당의 지급을 통해 프로그램 참여자의 취업 유인을 높이고 있는데, 시중손실 가능성이 우려
    - 일정한 요건을 충족하는 일자리 취업시, 3차례에 걸쳐 취업성공수당을 지급함으로써 (취업 1개월 후 20만원, 3개월 후 30만원, 6개월 후 50만원 지급), 프로그램 참여자의 취업 유도
    - 일반신청자의 경우 일부 시중손실문제가 있을 수 있지만, 자활사업 대상자의 취업을 유도하는 긍정적 효과가 기대됨.
  - 취업 성과는 아직 제한적
    - 자활대상자의 취업률은 2009년 31.3%, 2010년 32.1%로 나타남(전병유 외, 2010). 이는 2004년, 2005년간의 16.5%(김주섭 외, 2006)보다 높지만, 2008년의 38.0%(채창균 외, 2008)보다는 낮은 수치임. 그러나 이 수치는 취업성공패키지 지원 사업에 참여했지만 직업훈련을 받지 않은 자활대상자의 취업성과까지 모두 포괄된 것이므로 직접 비교는 곤란함.
    - 취업성공패키지 지원 사업 참가 후 취업한 일자리의 질이 과거에 비해 개선되었다는 응답은 취업자의 45.7%에 불과

### 7-3. 정책과제

- 취업성공패키지 지원 사업의 경우 적극적 노동시장정책과 복지가 통합적으로 제공되는 통합적인 취업지원서비스라는 점에서 그 방향은 올바르다고 판단되지만, 세밀한 정책 보완 노력이 지속될 필요
  - 지원대상자 요건 완화가 자칫 취약계층에 집중되어야 할 취업지원서비스가 분산되는 결과가 초래되지 않도록 유의할 필요
    - 참여자들의 취업역량에 따라 고용센터의 평가 배점 기준과 전과정 민간위탁기관의 위탁단가를 조정하여 자활대상자 등 취약계층의 참여가 보다 활성화되도록 유도할 필요
  - 통합형 취업지원서비스의 질은 사례관리를 담당하는 전담 상담원의 양과 질에 의해

- 좌우되므로, 고용센터내 업무 재조정 및 취업성공패키지 전담 인력의 확충이 불가피
- 취업성공패키지 담당자의 업무 부담이 2009년에 비해 2010년에 2배 이상 급증한 상황이어서(전병유 외, 2010), 취업지원서비스의 질 하락이 우려
  - OECD(2004), CEDEFOP(2004) 등도 직업훈련의 효과를 높이기 위해서는 훈련 대상자에 대한 심층상담과 진로지도가 중요하다고 지적
- 자활대상자의 2단계 취업 의욕·능력증진 프로그램 참여 확대 필요
- 취업능력이 크게 부족하고 일을 하려는 동기부여도 미흡한 자활대상자의 탈수급 및 탈빈곤을 위해서는 직업훈련을 통한 취업능력제고나 디딤돌일자리 제공 등을 통한 동기부여가 절실한 상황이므로, 최대한 2단계 취업 의욕·능력증진 프로그램 참여 확대를 유도할 필요가 있음.
  - 다만 자활대상자의 훈련 참여가 자발적인 것이 될 수 있도록 취업 의욕 증진 및 훈련 필요성에 대한 이해를 상담 단계에서 제고시켜야 함.
  - 대신 자활대상자가 아니며 상대적으로 취업능력이 높고 훈련의 필요성이 높지 않은 사람들이 훈련수당 때문에 훈련에 참여하는 낭비 발생은 최소화할 필요 → 훈련 참여가 본인의 희망에 의해 결정되고 있는 상황의 개선이 필요
- 민간위탁 방식의 개선 필요
- 민간위탁기관의 자체 모집을 폐지하고 지원대상자 모집과 취업역량 평가를 통한 위탁대상자 선정을 고용센터가 담당함으로써 creaming 현상을 최소화할 필요
  - 위탁단가를 위탁대상자의 취업역량 평가 결과와 민간위탁기관의 취업지원 성과에 따라 차등화함으로써 creaming 현상을 최소화하는 동시에 민간위탁기관의 취업 경쟁 유도 필요
  - 성과급 지급이 인정되는 일자리를 고용보험 가입 일자리에 한정함으로써 알선 일 자리의 질을 높이고 민간위탁기관의 취업성과 부풀리기를 막을 필요
- 산업수요와 훈련의 연계 강화 필요(채창균 외, 2010a)
- 훈련계좌를 훈련생의 수요만 반영하여 발급해주지 말고, 산업계의 훈련수요도 동시에 감안하여 인력수급의 원활화 차원에서 발급할 필요가 있음.
  - 산업수요와 관계없이 일부 훈련직종으로의 쏠림현상을 방지하고 불필요한 계좌발급으로 인한 예산낭비를 억제하기 위해서는 인력이 부족한 직종을 훈련생들이 선호하도록 유도하기 위해 훈련비용 지원의 직종별 차등화를 더욱 확대하고, 계좌발급을 인력수급과 연계하여 인력과잉 직종에 대한 계좌 발급을 제한하여야 함.

- 훈련과정 인정 심사시 지역의 산업수요와 개별훈련기관 및 과정에 대하여 상대적으로 많은 정보를 가지고 있는 지방고용노동관서가 반드시 참여하여 심사할 수 있도록 함.
- 훈련기관 및 훈련생에 대한 관리·감독의 효율화 필요(채창균 외, 2010a)
  - 훈련기관이 어떠한 계좌제 훈련과정을 어떻게 운영하고 있으며, 어떤 애로가 발생하고 있는지에 대한 체계적인 모니터링과 관리시스템을 구축하여야 함.
    - 그러나 모든 계좌제 참여 훈련기관을 대상으로 점검하는 것은 불가능하기 때문에 1차적으로는 HRD-net을 통해 훈련성과를 중심으로 모니터링을 실시하되, 각 지방고용노동관서가 훈련기관을 표본추출하여 수시로 점검하는 체계를 갖출 필요가 있음.
  - 계좌제훈련의 훈련비용의 적정성에 대해서도 전문기관이 표본을 추출하여 지속적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 체계를 갖추어야 함.
    - 훈련기관이 비합리적으로 훈련비를 과다하게 책정한 경우에는 제재를 가하여 훈련시장이 자율적으로 적정훈련비를 추구하도록 여건을 조성할 필요가 있음.
  - 자활대상자가 능동적으로 훈련에 참여하도록 하기 위해 훈련수강자가 성실히 훈련과정을 이수하지 않을 경우 훈련비용 환수 등의 제재 조치를 강구할 필요가 있음.
- 훈련시장의 안정적인 발전과 훈련의 질 관리를 위한 제도적 장치의 마련 필요(채창균 외, 2010a)
  - 훈련의 질을 높이기 위해서는 일정수준의 시설과 장비 및 훈련교사 등 기본인프라를 갖추기 위한 투자가 필요한데, 이러한 투자가 제대로 이루어져 훈련의 질을 높이도록 훈련기관을 유도하기 위해서는 정부가 계좌제훈련시장을 어느 정도 안정시키기 위한 제도적 장치를 강구하여야 함.
  - 현재와 같이 2,000여 개소에 달하는 영세기관에 계좌제훈련을 위탁하는 것보다는 경쟁력이 있는 훈련기관과 훈련과정에 대해서만 계좌제훈련에 참여하도록 할 필요가 있음.
    - 훈련기관과 훈련과정의 질을 일정수준 이상 유지하기 위해서는 너무 많은 훈련기관에게 계좌제훈련에 참여하게 하는 것 보다는 경쟁력 있는 훈련기관과 훈련과정을 엄선하여 훈련의 질과 성과를 관리해나갈 필요가 있음.
      - 훈련 후 취업 성과의 평가기준으로 ‘훈련을 받은 직종’으로의 취업률, 취업 후의 임금수준, 6월, 1년, 2년 후의 고용유지율을 기준으로 하고, 훈련성과보너스

의 비중을 대폭 상향조정하여 훈련성과 위주로 훈련기관을 관리하며 각 훈련기관이 훈련성과를 높이고 이를 위해 훈련과정의 질을 높이는데 심혈을 기울이도록 유도할 필요가 있음.

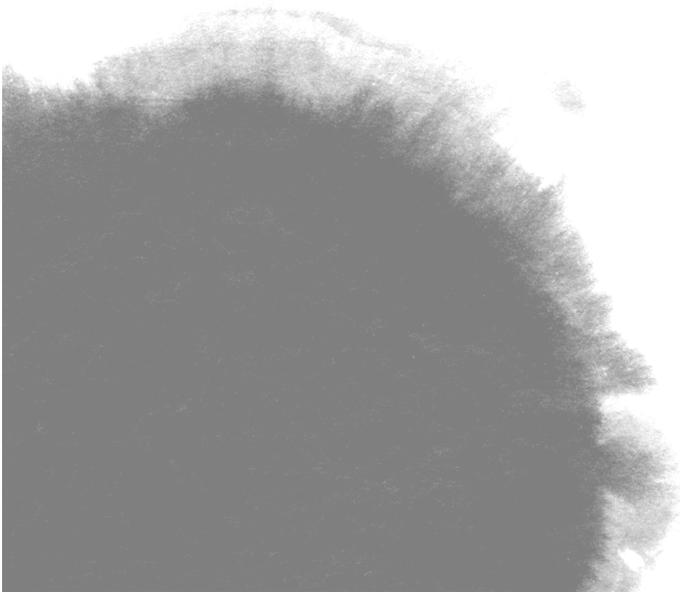
□ 민간훈련기관의 육성 지원 필요(채창균 외, 2010b)

- 민간훈련기관을 육성하는 정책지원은 직업훈련산업의 육성이라는 관점에서 훈련분야 전문화, 사업 다각화, 규모의 대형화를 목표로 할 필요가 있음.
- 훈련분야를 특화·전문화하는 훈련기관을 육성하기 위해서는 적합훈련과정(ETPL) 선정시 신청 훈련과정을 우선 및 장기배정하고, 훈련프로그램 개발비 지원, 시설·장비 우선 지원 등으로 우대하는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 현재 대다수 훈련기관들은 훈련실시에만 치중하고 상담, 취업알선, 사후관리 등은 평가점수를 높이기 위한 측면으로만 인식하고 있는데, 훈련의 성과를 높이고 나아가서 민간훈련기관들이 안정적이고 미래지향적인 비즈니스모델을 구축할 수 있도록 하자면 핵심역량은 직업훈련 실시에 두되 상담 및 컨설팅, 훈련실시, 취업알선 및 사후관리 등은 물론이고 나아가 직업정보제공 및 상담, 인적자원개발 컨설팅, 인력파견 등의 인력서비스와 관련한 다양한 사업을 수익모델화 할 수 있도록 유인할 필요가 있음.
  - 이는 현재 고용서비스 개혁과제로 마련되고 있는 민간고용서비스 발전방안과 궤를 같이하는 것으로서 이른바 종합인력개발회사의 육성방안으로서 고려할 필요가 있음. 우선은 훈련기관의 상담과 취업알선을 내실화하기 위하여 고용지원센터 등의 공공정보의 공유 및 인적교류, 담당자 교육을 지원하여야 함.
- 또한 특화·전문화한 훈련기관들이 프랜차이즈화하여 기능과 영역을 연계, 분담하여 규모의 경제성을 살리면서도 전문화로 훈련의 성과도 높이고 수익성도 제고할 수 있도록 지원할 필요가 있음.
- 아울러 민간훈련기관들의 경쟁을 촉진하고 대형화와 전문화를 유도하기 위하여 외국 인력개발기관의 직업능력개발훈련 참여를 유도하는 방안도 고려할 필요가 있음.
- 대학 등 양질의 훈련 공급 잠재력을 갖는 기관들이 훈련시장에 적극 참여할 수 있도록 유도하는 것도 중요
- 나아가 기존의 우수한 훈련법인이나 지정훈련시설 등이 훈련시장에서 수익모델을 찾을 수 있도록 영리법인으로 전환하거나 퇴출에 따르는 불합리한 법적·제도적 요소를 개선하는 방안도 적극 고려하여야 함.

- 자활대상자만을 대상으로 한 훈련과정 개설 및 별도의 관리 필요
  - 자활대상자의 인적특성이 일반 실업자들보다 취약하기 때문에, 이들의 특성에 맞춘 별도의 훈련과정을 개설할 필요가 있음.
  - 또한 자활대상자의 훈련비용 한도(1인당 300만원)를 초과하는 훈련과정에 대해서는 훈련기관에 차액을 지원함으로써 보다 충실한 훈련과정이 운영될 수 있도록 유도
    - 다만 훈련기관의 무분별한 훈련비 인상을 막기 위해서 자활대상자 참여 훈련과정에 대해서는 전수 모니터링 실시
  - 자활대상자의 취업성과를 보다 장기적인 관점에서 파악
    - 당장의 취업보다는 양질의 일자리 취업을 통해 ‘탈빈곤’할 수 있도록 취업성과를 보다 장기적인 관점에서 관리

# 06

## 빈곤정책 제도개선의 추진전략 및 변화





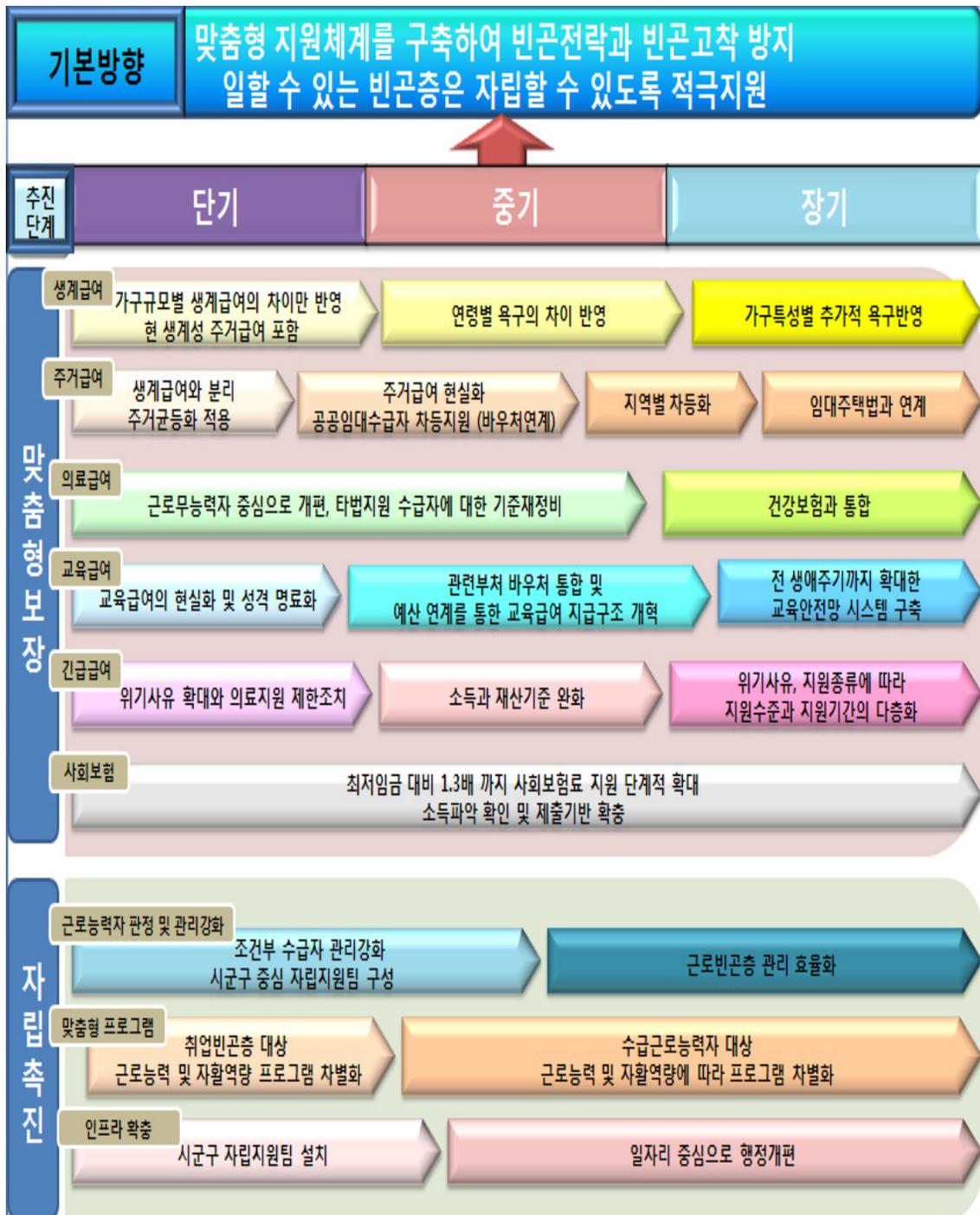
# 제6장 빈곤정책 제도개선의 추진전략 및 변화

## 1. 빈곤정책 제도개선의 추진전략

〈표 6-1〉 개편안의 세부 추진과제

개편방향	세부 추진 과제
<b>빈곤방지</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 취업 강화 중심의 자활 전문화           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력자에 대한 취업 연계 및 사회서비스 지원을 통한 지원(실업부조)</li> <li>- 사회보험료 지원(최저임금소득의 1.3배 대상)</li> <li>- 건보 가입확대 및 보험료 지원(체납예방)</li> <li>- 선 활성화 지원, 후 생계보장</li> </ul> </li> <li>② 긴급복지지원제도 확대 및 효율적 운영           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 급여별 대상의 소득과 재산기준 차별적 상향조정, 주거지원대상 확대</li> <li>- 대상 발굴체계에 대한 행정지원 강화</li> </ul> </li> </ol>
<b>탈수급 촉진 (한시) (단기)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 수급자격 관리 및 취업촉진 강화           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정적 인센티브 확충</li> <li>*이행급여, 취업장려금 도입, 자산형성지원 확대, EITC 개선</li> <li>* (취업자) 근로장려세제, 사회보험 가입 촉진</li> <li>(미취업자) 중소기업 취업시 고용주에게 생계성 급여(실질임금과의 차액)지원</li> <li>- 근로능력자 판정 및 관리강화</li> <li>* 부정수급 및 취업기피자는 생계급여 수급 일정기간 제한</li> <li>- 생계급여 제한적 지원</li> </ul> </li> <li>② 자활사업운영 이원화           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의무고용과 취업알선으로 차별적 지원강화</li> <li>(의무고용): 근로유지형, 사회서비스형, 청장년층과 차상위층은 제한</li> <li>(취업알선): 시장진입형, 자활공동체 등 자활기업으로 강화</li> </ul> </li> <li>③ 지자체 중심의 자립지원 인프라 강화           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시군구의 자립지원 행정 강화, 지역별 자립지원 효율화</li> </ul> </li> </ol>
<b>사각지대 해소 및 기초생활장</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 생계급여 수급대상만 그 외 급여 자동 수급           <ul style="list-style-type: none"> <li>- (생계) 생계유지-주거유지관리-방학급식비 기본생활유지보장, 1-2인 가구 상향, 노인 및 장애인 등 취약가구특성별 추가지원</li> <li>- (주거) 1-2인 임대료 현실화-지역별 추가지원(지자체 재원), 타제도 연계(영구임대 확대, 노인과 장애인 지원 강화)</li> <li>- (의료) 중증의료보장-노인과 장애인 지원확대, 공급확대</li> <li>- (교육) 교육 준비비 상향-방과후바우처와 멘토링사업 연계 및 확대</li> </ul> </li> <li>② 부양의무자 기준 완화와 재산의 소득환산제 개선(단기)</li> <li>③ 근로능력자는 생계급여 외 현물성 급여지원 확대(단기)           <ul style="list-style-type: none"> <li>- (생계)근로능력자에 대한 제한적 보충급여, (의료) 근로능력자의 건강보험으로 가입연계 및 보험료 일부 지원 (주거) 1-2인 대도시 임차</li> </ul> </li> </ol>

[그림 6-1] 추진전략



### 1-1. 맞춤형 보장의 급여체계 추진전략

- 공공부조제도 개선, 기타 복지제도 확대, 타부처 협력 강화 등이 함께 작동
  - 예컨대, 공공임대주택 거주하는 주거급여 수급자의 주거급여액 운영, 실업부조 도입 시 기타 공공부조제도 급여와 조정, 교육급여의 관련 바우처서비스와 통합
- 맞춤형 급여체계 개편 실현가능성 제고
  - 생계급여 및 주거급여
    - － 첫째, 생계급여와 주거급여 간 이동하되, 현 선정기준과 급여수준은 동결하고 과소분은 각년도의 최저생계비 상승분으로 해결(현재 생계와 주거는 명목상의 구분)
    - － 둘째, 생계급여와 주거급여는 단계적 현실화(주거는 유사전자바우처식 운영과 주택바우처 도입시 단기간 대상 차별화)
    - － 셋째, 기타 복지제도와 연계 조정으로 단계적 추진
  - ※ 현재 사회보장지출에 주택건설비용 포함되어 과대산정. 또한 OECD 국가간 제도와 지출 비교시 주거급여는 유명무실하여 공공부조제도 평가에 부정적이고 향후 발전 기대 어려움.
  - 교육급여
    - － 첫째, 교육급여는 단계적으로 대상 확대와 동시에 수업준비비로 명칭개정 및 방과후수업바우처와 통합
    - － 둘째, 대학등록금 등 대상자 확대 및 활성화정책과 연계
    - － 셋째, 직업훈련 등 사업확대시 참여이수금 등 도입
  - 의료급여
    - － 첫째, 타법 의료급여 수급자격 개편
    - － 둘째, 의료급여는 중증 등 의료욕구에 따라 보장성 강화
    - － 셋째, 저소득층 의료비 부담 지원 확대
    - － 넷째, 건강보험과 통합체제로 운영

### 1-2. 근로능력자 별도의 안전망 구축 추진전략

- 기초법에서 근로능력자를 분리하여 취업자와 실업자를 포함한 전체 근로능력 빈곤층에 대한 보호제도를 신설하는 안

- 근로능력자가 있는 가구로 가구지원과 개인지원 강화
- 현물성 급여 강화와 취업지원 체계화, 현금성 생계급여는 제한하되 생활안정수당(가족자립수당)으로 지원
  - 일자리를 통한 소득보장으로 생계급여를 제외한 의료\* · 교육급여 등을 지원
  - 일자리 지원을 통한 소득보장 또는 취업알선 · 교육 프로그램 제공 및 참여기간 일정 급여 지원
  - ※ 의료급여는 일자리 지원을 통하여 사회보험으로 우선 보장
- (기대효과) 근로빈곤층 사각지대를 줄이고 고용지원서비스 및 취업 인센티브를 강화하여 빈곤층의 자립을 촉진

### 1-3. 범정부적 빈곤정책 대응전략

- 욕구별 급여 도입과 함께 장기적으로 기초생활보장제도외의 각종 복지제도를 연계하는 범정부 빈곤대응 기반 마련

〈표 6-2〉 부처(제도)간 연계 과제

급여	기획단 연계 지원 방안(장기)	협조 필요 기관
생계급여	노인 및 장애인 취약가구 특성 지원(기초노령연금, 장애인연금, 장애수당 등)	보건복지부 관계부서
주거급여	임대료 지원(주택바우처) 영구임대아파트 지원 중간형 임대주택 확대 주거환경개선 및 주택공사	국토해양부 지방자치단체
의료급여	중증 의료보장(노인, 장애인 지원확대) 건강보험과의 연계 고려	보건복지부, 건강보험공단
교육급여	방과후 바우처 멘토링사업 연계	교육과학기술부 지방자치단체
근로능력자 지원	EITC 지원 연계 건강보험 가입확대 및 보험료 지원 직업능력개발 계좌제, 일자리 지원 자산형성지원	기획재정부, 국세청 보건복지부, 건강보험공단 고용노동부 금융위원회

- 범정부적 빈곤대응 거버넌스 구축
  - 빈곤정책과 관련된 타부처(고용노동부, 국토해양부, 금융위원회, 교육과학기술부 등)

와의 공조체계 구축

- 일자리 불안정, 주거 불안정, 빈곤대물림 등 빈곤의 근본적 원인에 대한 통합적이고 사전적인 대응체계

□ 통합적 빈곤정책 거버넌스 구축방안

- ‘사회보장위원회’의 심의·조정 및 보건복지부의 복지관련사업 사전협의기능 활용
  - 개정 사회보장기본법 시행(‘13.1.1)
- 사통망의 부처간 사업연계를 강화하여 정부의 빈곤대응 연계·협력 체계 효율화

#### 1-4. 빈곤정책의 지속가능성 제고 전략

□ 향후 재정여건은 급속한 사회보험 중심 복지지출 증가로 추가지출 여력이 제한적임

- 장기재정전망에 따르면 기존 사회보험제도의 지출이 크게 증가하여 공공사회지출 비중이 2050년에는 현재 OECD 평균수준을 초과할 것으로 전망
  - 우리나라와 유사한 여건인 미국, 일본을 초과하며 유럽수준과 거의 유사한 수준
- 국민부담률 수준도 현재 GDP대비 25%수준에서 2050년 37%수준(전병목, 박상원, 2011)으로 증가하여 추가 재원조달 여력은 거의 없음
  - 이는 현재의 미국(26.1%), 일본(28.1%)를 10%p가량 초과

□ 향후 복지지출의 증가가 주로 사회보험제도를 통해 이루어짐을 감안할 때 사회보험과 연계성을 강화할 수 있는 빈곤정책을 추진할 필요

- 즉 고용유도형 정책을 활성화함으로써 빈곤대응정책의 수요를 근본적으로 축소
  - 사회보험이 고용과 함께 기여·급여 계약의 형태로 강제 가입됨을 반영하여 빈곤 위험 계층의 고용시장 진출을 적극 추진할 필요
  - 고용과 연계된 사회보험에 편입됨으로써 빈곤위험 자체가 낮아지고 빈곤에 빠지더라도 빈곤대응정책의 재정부담을 완화할 수 있기 때문
- 비공식부문의 근로자로서 사회보험 가입을 회피하는 저소득자는 소득과약노력 강화와 함께 가입유인을 높일 수 있는 정책 개발 필요
  - 소득수준과 연계되지 않는 정액형 사회보험가입 허용 등을 통해 사회보험 편입을 유도

□ 빈곤정책의 효율성을 높이기 위한 정책적 접근노력도 중요

- 빈곤정책이 보다 수요자들의 Needs를 잘 반영할 수 있도록 특화된 정책으로 진화할 필요
  - 국민기초생활보장제도의 개별급여화, 근로능력자에 대한 수급기간 제한 등을 통해 수요자의 필요에 부합하고 근로유인을 높이는 방향으로 정책을 개선
- 범부처간 역할분담을 통해 관련 제도간 보완성을 강화할 필요
  - 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부 등 다양한 소득 및 고용지원 정책부처간 역할분담을 통해 빈곤정책의 책임성과 재원부담을 공유할 필요
- 정부 재원배분시 빈곤정책의 우선순위를 높일 수 있는 차별성 있는 프로그램의 개발 노력도 중요
  - 절대빈곤 해소에 대한 정부지원 정책의 우선순위는 상당히 높아 상대적으로 지원효과성과 정책자체의 효율성 제고를 위한 노력은 소홀한 측면
    - 빈곤대응정책의 이해도와 효과성을 높이기 위한 정책개발 필요
  - 우선 빈곤대응 정책에서 주-부 정책구조를 완성하여 정책이해도와 효과성을 높일 필요가 있으며 이를 통해 재원확보 노력의 우선순위 강화가능
    - 정책 효과성을 감안한 정책구조를 구성함으로써 다양한 정책간 통합 혹은 효율적 역할 분담이 가능
    - 또한 부차적 정책에 대한 타부처간 협력도 원활히 할 수 있음
  - 전반적으로 빈곤해소 자체에 목표를 두기보다 빈곤계층을 격려하고 자립을 유도하는 정책수단을 개발할 필요

## 2. 빈곤정책 제도개선의 효과

### 2-1. 맞춤형 기본생활보장 효과

- 비용효과성 및 효율성 제고
  - 개별 욕구 차이를 반영, 맞춤 보장
- 탈수급 동기지원
  - ‘부분 수급-부분 자립’의 다양한 조합으로 자립노력 지속적 촉진 가능
- 사각지대 축소
  - 급여별 수급자격 차별화로 욕구별 수급권 보장
  - 급여별 부양의무자 기준 적용 차별화를 가능케 함으로써 사회적 통합기반 형성
  - 재산기준의 급여자격기준선으로 적용하여 급여의 합리성 제고
- 빈곤함정 제거
  - 욕구별 급여체계가 독자적 발전, 주거-교육, 의료보장
    - 근로복지의 연속적 복지체계로 발전가능하여 급여대상 저변 확대

### 2-2. 강화된 자립지원체계의 효과

- 제한적 보충급여와 근로소득 공제 → 근로동기 강화
- 수급 탈피 구간에서 발생하는 쪼기형 예산제약의 완화와 탈수급 촉진
- 자립지원 체계의 개편 → 효과적인 자립지원 서비스

### 3. 제도개선에 따른 변화

#### 3-1. 맞춤형 급여체계 개편의 변화

##### 3-1-가. 급여별 기준선

###### □ 현행

- 현재 소득인정액이 최저생계비(1,495,550원) 이하인 대도시 4인 가구일 경우 현행의 급여기준을 만족시킴.

###### □ 개편

- 생계와 의료급여 수급대상 가구(4인 기준)가 보유 가능한 최대 소득평가액은 1,038,626원, 최대 재산액은 8,668만원
- 교육급여 수급대상 가구(4인 기준)가 보유 가능한 최대 소득평가액은 2,077,252원, 최대 재산액은 1억 402만원
- 주거급여 수급대상 가구(4인 기준, 대도시)가 보유 가능한 최대 소득평가액은 1,967,781원, 최대 재산액은 1억 1167만원

[그림 6-2] 급여별 기준선의 변화



##### 3-1-나. 급여별 대상자

###### □ 현행

- 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구

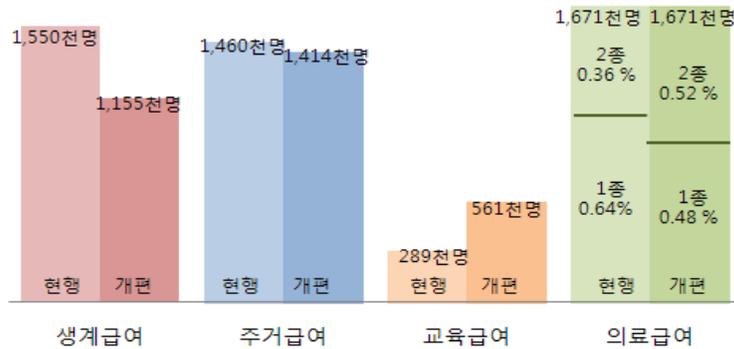
###### □ 개편

- 의료급여 대상자는 아래 그림에서 나타낸 생계·의료급여 기준선 이하인 가구 중, 근

### 로무능력가구의 규모

- 주거급여 대상자는 아래 그림에서 나타난 주거급여 기준선 이하이면서 임차가구의 규모
- 교육급여 대상자는 아래 그림에서 나타난 교육급여 기준선 이하이면서 초중고생 자녀가 있는 가구의 규모

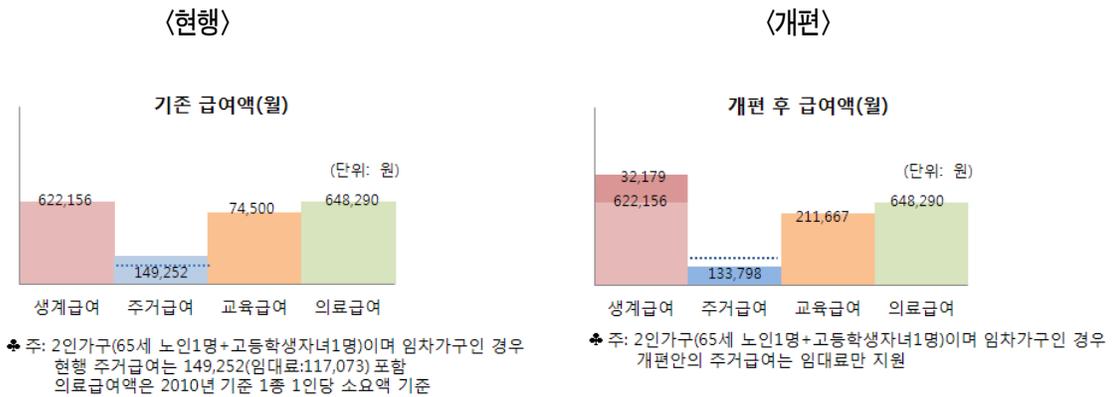
[그림 6-3] 급여별 대상자의 변화



### 3-1-다. 급여액

□ 아래 두 개의 그림은 65세 이상 노인 1명(근로무능력)과 고등학생 손녀 1명으로 구성된, 월세에 거주하는 2인 가구가 받을 수 있는 현행의 급여액과 개편 후의 급여액을 나타낸 것임.

[그림 6-4] 급여액의 변화



### 3-2. 맞춤형 급여체계의 선정 및 급여 기준선 개편

〈표 6-3〉 생계급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현행		개편안						
	선정 기준	소득 인정액 기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	소득	1인가구	384,292		
2인가구			942,197	2인가구		654,335			
3인가구			1,218,873	3인가구		846,481			
4인가구			1,495,550	4인가구		1,038,626			
재산 *2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값						서울	대도시	중소도시	농어촌
		1인가구			1인가구	75,026,580	66,094,580	46,094,580	41,094,580
		2인가구			2인가구	83,525,453	74,593,453	54,593,453	49,593,453
		3인가구			3인가구	91,432,743	80,640,743	60,640,743	55,640,743
		4인가구			4인가구	103,009,034	86,688,034	66,688,034	61,688,034
급여 액		1인가구	365,393	1인가구	384,292				
	2인가구	622,156	2인가구	654,335					
	3인가구	804,853	3인가구	846,481					
	4인가구	987,549	4인가구	1,038,626					
	○현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 잔액의 약 80% - 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액		○생계급여액 = 조정된 생계급여최대액 - 가구의 소득평가액 - 보충급여 방식유지 ○근로능력자에게는 제한적 보충급여 (조정된 생계급여최대액과 일정한 기준소득과의 차액)을 지급						

〈표 6-4〉 주거급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현행		개편안						
선정기준	소득 인정액 기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구 553,354	1단계	소득	1인	1,053,282			
					2인	1,323,325			
					3인	1,654,846			
					4인	1,967,781			
		2인가구 942,197	2단계	소득	1인	1,578,062			
					2인	1,848,105			
					3인	2,377,621			
					4인	2,738,451			
		3인가구 1,218,873	3단계	소득		1급지	2급지	3급지	4급지
					1인	2,377,887	1,936,192	1,578,062	1,339,307
					2인	2,647,930	2,206,235	1,848,105	1,609,350
					3인	3,403,486	2,836,961	2,377,621	2,071,391
4인가구 1,495,550	재산 <small>*2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값</small>		1급지	2급지	3급지	4급지			
		1~2인가구	109,242,000	80,406,000	36,810,720	26,169,840			
		3인가구	132,000,750	97,157,250	44,479,620	31,621,890			
		4~5인가구	151,725,000	111,675,000	51,126,000	36,347,000			
	6인이상	169,932,000	125,076,000	57,261,120	40,708,640				
급여액	1인가구 87,656	1단계	1~2인가구	133,798					
			3인가구	161,673					
			4~5인가구	185,831					
	2인가구 149,252	2단계	6인이상	208,131					
			1~2인가구	238,754					
			3인가구	306,228					
	3인가구 193,079	3단계	4~5인가구	339,965					
			6인이상	374,999					
				1급지	2급지	3급지	4급지		
	4인가구 236,908	3단계	1~2인가구	398,719	310,380	238,754	191,003		
			3인가구	511,401	398,096	306,228	244,982		
			4~5인가구	567,742	441,955	339,965	271,972		
6인이상			626,248	487,499	374,999	299,999			
○현금급여 기준에서 소득 인정액을 차감한 잔액의 약 20% - 현금급여기준: 최저생계비 항목 중 현물을 제외한 금액			○주거급여 최대액(최저기준임대료)에서 생계급여 최대액을 제외한 소득평가액의 20%를 차감한 잔액						

주: 개편안은 임차가구만 대상

〈표 6-5〉 의료급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현 행		개편안		
선정기준	소득인정액 *기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	소득	생계급여와 동일
		2인가구	942,197		
		3인가구	1,218,873	재산	
		4인가구	1,495,550		
급여액	○의료급여 1종,2종(근로능력 유무) - 1종: 외래 1000원, 입원 무료 입원시 생계급여는 지원하지 않음 - 2종: 외래 1500원, 입원 10%		○본인부담 외래 1,500원, 입원 및 약 5% ○입원 중인 환자에게도 생계급여 지원 - 한시적 운영되는 2종은 현행과 동일하되, 약에 대한 정률적 본인부담 10%		

주: 1) 1종은 개편된 생계급여 기준을 만족하면서 근로능력이 없는 가구  
2) 2종은 기존 의료급여 수급자 중 욕구별 급여 개편시 1종 대상이 아닌 가구

〈표 6-6〉 교육급여 선정기준 및 급여액

(단위: 원)

구분	현 행		개편안						
선정기준	소득인정액 *기본재산액: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원	1인가구	553,354	소득	768,584				
					1,308,670				
					1,692,962				
					2,077,252				
		3인가구	1,218,873	재산 *2009년 공시된 주택가격을 반영하여 계산된 값	서울	대도시	중소도시	농어촌	
					1인가구	90,031,896	79,313,496	55,313,496	49,313,496
					2인가구	100,230,544	89,512,144	65,512,144	59,512,144
					3인가구	109,719,292	96,768,892	72,768,892	66,768,892
4인가구	1,495,550	4인가구	123,610,841	104,025,641	80,025,641	74,025,641			
급여액	○수업료, 부교재비등 지원		○입학금, 수업료 전액, 교재비(고등) 기존교육비(부교재비, 학용품비)를 교육준비비로 명칭 개정과 급여에 포함 ○급식비 점차 소멸 - 방과후학교자유수강권과 통합, 교복지원비, 교통비, 안경, 치과진료비, 방학중 급식비, 수학여행비 등 포함 - 중장기적으로 전반적 교육복지 지원으로 개념확장, 각부처사업과 연계 지원						

주: 초중고생 자녀가 있는 가구만 해당

### 3-3. 맞춤형 급여체계 개편의 재정소요

〈표 6-7〉 급여체계 개편에 따른 재정 추계

구분	현행 (2012년 예산기준)	급여체계 개편시	증감	비고
생계급여	2조 3,600억원	1조 9,092억 원	-4,508억 원	예산은 19.10% 감소, 대상은 현행대비 25.51% 감소
주거급여	5,200억원	8,825억 원	+3,625억 원	예산은 69.73% 증가, 대상은 현행대비 3.06% 감소
교육급여	1,400억원	2,714억원	+1,314억원	예산은 현행대비 93.88% 증가, 대상자는 93.88% 증가
계	약 3조 200억원	3조 631억 원	+431억 원	개편된 급여체계의 총 예산은 약 1.43% 증가, 총 대상은 21.77% 증가

- 주: 1) 2010년 복지욕구 실태조사 원자료를 바탕으로 현재도에서의 소요예산 및 대상, 개편안의 소요예산 및 대상을 추산하여 현행대비 개편안의 비율을 구한 뒤, 2012년 행정자료 기준 예산수치를 기준으로 증감분을 산정함.
- 2) 생계급여의 경우 1단계(안)으로 자산기준은 현재 실질적인 주거용자산을 감안하여 조정된 기초공제액 수준인 자산기준 1(안)을 상한선으로 적용하고, 소득평가액은 주거급여에 포함된 임대료를 제외한 주거유지관리비용을 포함하여 산정한 소득기준1(안)을 적용함.
- 3) 주거급여는 가구규모별 주거욕구를 반영한 1단계(안)을 기준으로 산정함. 이때, 현행 영구임대주택거주 수급자(11.4%)는 임대료 편익을 감안할 경우 추정예산의 약50%가 더 감소할 수 있음.
- 4) 생계급여와 주거급여 예산의 증감분은 현재도의 생계급여예산(최저생계비 기준 빈곤갭의 66.45%)대비 개편된 생계급여의 예산비율과 현재도의 주거급여예산(최저생계비 기준 빈곤갭의 17.25%)대비 개편된 주거급여의 예산비율로 산정함.
- 5) 의료급여는 전체 건강보장 체계 내에서 건강보험과의 관계를 고려하여 별도의 장기적 검토가 필요한 사항으로, 현금급여 중심으로 재정소요를 추계하였음.

자료: 2010년 복지욕구실태조사 원자료, 보사연 내부자료; 2012년 기초생활보장제도 급여별 예산, 보건복지부 내부자료.

### 3-4. 맞춤형 급여체계 단계적 개편의 대상자 수 및 예산 추정<sup>19)</sup>

- 본 장에서는 현재도와 개편된 수급자격에 기초하여, 생계급여의 수급자 수와 소요예산을 추정·비교하고, 부가적으로 주거급여와 의료급여, 그리고 교육급여의 소요예산을 추정할 것임.
- 동시에 분석 과정에서 다양한 소득기준과 재산기준을 적용 추정함으로써, 적절한 소득기준과 재산기준을 모색할 것임.
- 분석자료는 2011년 복지욕구실태조사 자료를 활용하였으며, 자료의 구성 상 부양의무자 기준은 무시하였음.

19) 2011년 보건사회연구원에서 수행한 “빈곤정책 선진화를 위한 실태조사” 원자료 분석을 토대로 한 결과로, 사용된 현행 급여기준은 2010년 기준임.

〈표 6-8〉 2010년도 가구규모별 최저생계비, 현금급여기준, 생계급여액

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
타법지원액(B)	82,164	139,901	180,983	222,065	263,147	304,229
현금급여기준 (C=A-B)	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206
주거급여액(D)	86,982	148,104	191,595	235,085	278,576	322,067
생계급여액 (E=C-D)	335,198	570,742	738,341	905,941	1,073,540	1,241,139
임대료제외 주거급여액(F)	18,753	31,931	41,308	50,684	60,061	69,438
현행임대료	68,229	116,173	150,287	184,401	218,515	252,629
소득기준1 (G=E+F)	353,951	602,673	779,649	956,625	1,133,601	1,310,577
타법지원액 중 생계급여성 급여액(H)	25,470	43,369	56,104	69,693	81,575	94,310
소득기준2 (I=G+H)	379,421	646,042	835,753	1,026,318	1,215,176	1,404,887

주: 1) 타법지원액 중 생계급여성 급여액 : 급식비, 전기료, 쓰레기봉투, TV수신료, 유선전화, 이동전화 요금, 주민세 포함(추정액), 의료비, 교육비, 국민연금, 건강보험료 제외

2) 7인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 252,172원씩 증가(7인 가구 : 2,119,607원)

3) 7인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 211,090원씩 증가(7인 가구 : 1,774,296원)

□ 소득기준은 생계급여액을 기준으로 하되, ① 임대료를 제외한 주거급여액과 ② 타법지원액 중 생계급여성 급여액을 고려하여 조정된 기준을 활용하였음.

□ 재산기준은 소득기준과 분리하여 cut-off 방식을 도입하며, ① 일반재산의 최고재산액, ② 최고재산액과 기초공제액의 중간값, 그리고 ③ 상대적 재산기준 등을 활용하여, 수급자수와 소요예산을 추정할 것임.

### 3-4-가. 생계급여

#### 1) 소득기준

○ 평가대상은 가구별 소득평가액임.

○ 소득기준은 현 생계급여액(최저생계비에서 타법지원액과 주거급여액을 차감한 금액)에 ① 임대료를 제외한 주거급여액을 포함한 값(소득기준1)과, ② 거기에 타법지원

액 중 생계급여성 급여액을 포함한 값(소득기준2)으로 설정하였음.

① 소득기준1

소득평가액이 조정된 가구규모별 생계급여액 이하 가구

※ 최저생계비 - 타법지원액 - 주거급여액 + 임대료제외 주거급여액

② 소득기준2

소득평가액이 조정된 가구규모별 생계급여액 이하 가구

※ 최저생계비 - 타법지원액 - 주거급여액 + 임대료제외 주거급여액 + 타법지원액 중 생계급여성 급여

- 이러한 과정을 통해 새롭게 조정된 소득기준1과 2는 위의 <표6-7>과 같음.
- 현 제도의 수급자격과 개편된 소득기준에 기초한 수급자 비율에 대한 분석결과
- 현 제도하의 수급자 비율은 9.8%이고, 소득인정액을 대상으로 기준선만 현금급여기준으로 조정하면 수급자 비율은 8.0%로 축소됨.
- 소득기준1과 소득기준2로 개편된 기준을 적용한 결과, 수급자 비율은 약 9.5~10.4%임.

<표 6-9> 소득인정액 대상 최저생계비, 현금급여기준, 소득기준1 & 2 수급자 비율

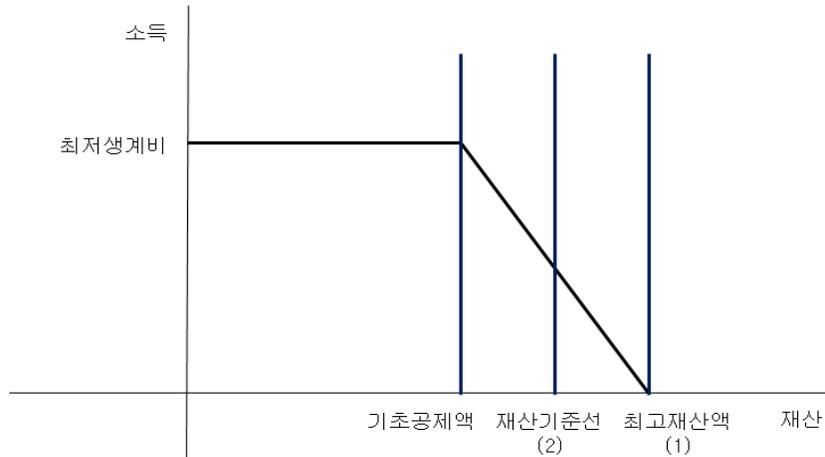
최저생계비 (현 제도)	현금급여기준 (최저생계비 - 타법지원)	소득기준1 (생계급여 + 임대료제외 주거급여)	소득기준2 (소득기준1 + 타법지원액 중 생계급여성 급여)
<b>9.8</b>	<b>8.0</b>	<b>9.5</b>	<b>10.4</b>

2) 재산기준

- 평가대상은 가구별 순자산임.
- 재산기준1은 현행 소득인정액 계산시 소득평가액이 0인 가구가 재산만으로 수급자로 선정 보호될 수 있는 최대 재산금액인 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액<sup>20)</sup>으로 설정하였음. 이는 가장 관대한 수준의 기준선임. (1)
- 재산기준2는 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액과 지역별 기초공제액의 중간

값으로 설정하였음. 이는 재산기준의 수준을 약간 축소시킨 것임. (2)

[그림 6-5] 재산기준1과 재산기준2



① 재산기준1-1

순자산이 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액 미만인 가구 <표 6-9>

※ 단, 서울시 최고재산액 = 대도시 최고재산액 + (1급지 전세가격 - 2급지 전세가격)<sup>21)</sup>

② 재산기준2-1

순자산이 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액과 기초공제액의 중간값 미만인 가구 <표6-11>

○ 다만 이 과정에서 조사된 급지별 전세가격의 최저기준이 지역별 기초공제액보다 높을 경우, 그 차액을 보존하여 기준을 다소 상향 조정하였음. 이는 현실과 현 기준의 차이를 보존하기 위한 선택임.

③ 재산기준1-2

순자산이 조정된 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액 미만인 가구 <표 6-10>

※ 일반재산의 최고재산액에 급지별 전세가격과 지역별 기초공제액의 차액 반영, 조정.

20) 2010년 기준 일반재산의 최고재산액은 부록의 <표 1> 참조, 지역구분 기준은 부록의 <표 3> 참조할 것.

21) 지역별 전세가격은 부록의 <표 2>를 참조할 것.

단 그 과정에서 차액이 음(-)일 경우, 0으로 처리.

※ 일반재산의 최고가액 + (급지별 전세가격 - 지역별 기초공제액)

※ (급지별 전세가격 - 지역별 기초공제액)이 음(-)일 경우, 0 처리

④ 재산기준2-2

순자산이 조정된 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액과 지역별 기초공제액의 중간값 미만인 가구 <표 6-12>

※ 일반재산의 최고재산액에 급지별 전세가격과 지역별 기초공제액의 차액의 1/2 반영, 조정. 단 그 과정에서 차액이 음(-)일 경우, 0으로 처리.

※ 일반재산과 기초공제액의 중간값 + (급지별 전세가격 - 지역별 기초공제액)/2

※ (급지별 전세가격 - 지역별 기초공제액)이 음(-)일 경우, 0 처리

○ 이러한 과정을 통해 새롭게 조정된 재산기준1과 2는 아래의 <표 6-10>, <표 6-12>과 같음.

<표 6-10> 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1 인	75,026,580	66,094,580	46,094,580	41,094,580
2 인	83,525,453	74,593,453	54,593,453	49,593,453
3 인	91,432,743	80,640,743	60,640,743	55,640,743
4 인	99,093,034	86,688,034	66,688,034	61,688,034
5 인	105,140,324	92,735,324	72,735,324	67,735,324
6 인	112,676,614	98,782,614	78,782,614	73,782,614

<표 6-11> 조정된 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1 인	75,026,580	66,094,580	46,094,580	41,094,580
2 인	83,525,453	74,593,453	54,593,453	49,593,453
3 인	91,432,743	80,640,743	60,640,743	55,640,743
4 인	103,009,034	86,688,034	66,688,034	61,688,034
5 인	109,056,324	92,735,324	72,735,324	67,735,324
6 인	123,542,614	98,782,614	80,055,614	73,782,614

〈표 6-12〉 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액과 지역별 기초공제액의 중간값

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1 인	64,513,290	60,047,290	40,047,290	35,047,290
2 인	68,762,727	64,296,727	44,296,727	39,296,727
3 인	72,716,372	67,320,372	47,320,372	42,320,372
4 인	76,546,517	70,344,017	50,344,017	45,344,017
5 인	79,570,162	73,367,662	53,367,662	48,367,662
6 인	83,338,307	76,391,307	56,391,307	51,391,307

〈표 6-13〉 조정된 일반재산의 최고재산액과 기초공제액의 중간값

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1 인	64,513,290	60,047,290	40,047,290	35,047,290
2 인	68,762,727	64,296,727	44,296,727	39,296,727
3 인	72,716,372	67,320,372	47,320,372	42,320,372
4 인	78,504,517	70,344,017	50,344,017	45,344,017
5 인	81,528,162	73,367,662	53,367,662	48,367,662
6 인	88,771,307	76,391,307	57,027,807	51,391,307

- 현 제도의 수급자격과 개편된 소득기준 및 재산기준에 기초한 수급자 비율에 대한 분석결과
- 현 제도하의 수급자 비율은 약 9.8%인 것으로 나타남. 재산기준1(최고재산액)을 적용할 경우, 수급자 비율은 7.3~7.8%로 일부 축소되었음.
- 재산기준2(최고재산액과 기초공제액의 중간값)를 적용할 경우, 수급자 비율은 7.0~7.5%로 더욱 축소됨.

〈표 6-14〉 재산기준1을 적용한 수급자 비율

현 제도 (최저 생계비)	현제도 (현금급여 기준)	소득기준1 (생계급여 + 임대료 제외 주거급여)		소득기준2 (생계급여 + 임대료 제외 주거급여 + 타법지원액 중 생계급여성 급여)	
		재산기준1-1 (일반재산의 최고재산액)	재산기준1-2 (조정된 최고재산액)	재산기준1-1 (일반재산의 최고재산액)	재산기준1-2 (조정된 최고재산액)
9.8	8.0	7.3	7.3	7.8	7.8

〈표 6-15〉 재산기준2를 적용한 수급자 비율

현 제도 (최저 생계비)	현재도 (현금급여 기준)	소득기준1 (생계급여 + 임대료 제외 주거급여)		소득기준2 (생계급여 + 임대료 제외 주거급여 + 타법지원액 중 생계급여성 급여)	
		재산기준2-1 (일반재산과 기초공제액의 중간값)	재산기준2-2 (조정된 일반재산과 기초공제액의 중간값)	재산기준2-1 (일반재산과 기초공제액의 중간값)	재산기준2-2 (조정된 일반재산과 기초공제액의 중간값)
9.8	8.0	7.0	7.0	7.5	7.5

- 상대적 빈곤선(재산기준3)의 적용할 경우의 수급자 비율은 다음과 같음.
- 소득평가액과 순자산에 가구균등화 지수를 적용한 후, 중간소득과 중간자산의 50%를 기준으로 적용하였고, 개선된 소득기준1과 소득기준2에 재산기준만 상대적 빈곤선을 적용하였음.
- 이후 소득기준과 재산기준 모두 상대적 빈곤선 적용하여 분석하였음.
- 수급자 비율은 일반재산의 최고재산액 기준(재산기준1) 등 다른 기준보다 약간 높은 수준임.

〈표 6-16〉 상대적 재산기준을 적용한 수급자 비율

소득기준1		소득기준1	소득기준2	상대적 소득기준
재산기준1-2	재산기준2-2	상대적 재산기준		상대적 재산기준
7.3	7.0	7.4	7.9	20.6

- 다양한 기준을 적용한 분석결과, 소득기준은 타법의 생계급여성 급여에 대한 지원여부를 고려하지 않는 소득기준1로 설정하는 것이 타당해 보임.
- 소득기준은 소득기준1로 고정하고, 재산기준은 전세가격과 기초공제액의 차액을 보준한 값을 기준으로, ① 일반재산의 최고재산액, ② 최고재산액과 기초공제액의 중간값, ③ 상대적 재산액으로 설정하여 분석한 수급자 비율은 아래의 <표 6-14>과 같음.

〈표 6-17〉 재산기준1, 2, 3을 적용한 수급자 비율 비교

현 제도 (최저 생계비)	현제도 (현금급여 기준)	소득기준1 (생계급여 + 임대료 제외 주거급여)		
		재산기준1 (최고재산액)	재산기준2 (일반재산과 기초공제액의 중간값)	재산기준3 (상대적 재산)
9.8	8.0	7.3	7.0	7.4

- 소득기준이 현 최저생계비 기준에서 <생계급여 + 임대료 제외 주거급여액> 기준으로 개편되면, 개별급여의 실행과 관계없이 수급자격 기준이 다소 하향 조정된 느낌을 가질 수 있음.
- 또한 사회부조제도의 자격기준 설정과 관련하여 재산기준 적용의 논란이 존재함을 감안하면, 재산기준을 다소 관대하게 설정할 필요가 있음. 따라서 재산기준1의 설정이 바람직해 보임.
- 재산기준1의 수급자 비율은 현금급여기준의 그것보다 낮은 수준임.

### 3) 소요예산 (만원)

- 현 제도의 총 빈곤갭은 약 6,010억원임.
- 개편된 기준에 기초한 생계급여 예산액은 약 3,133억~3,231억원으로, 현 제도의 52.14~53.75% 수준에 불과함.
- 본 장에서 선택한 소득기준1과 재산기준1에 기초한 소요예산은 현 제도의 53.75%임.

〈표 6-18〉 생계급여 예산 추정

현 제도 (최저 생계비)	소득기준1 (생계급여 + 임대료 제외 주거급여)		
	재산기준1 (최고재산액)	재산기준2 (일반재산과 기초공제액의 중간값)	재산기준3 (상대적 재산)
60,107,893	32,310,992	31,338,755	31,996,687
비율	53.75	52.14	53.23

### 3-4-나. 주거급여 단계별 개편방안 예산소요(2010년 실태조사 기준)

〈표 6-19〉 주거균등화지수 적용한 새로운 최저주거비

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인이상 가구
새로운 주거균등화지수	0.72	0.72	0.87	1	1	1.12
개편된 가구규모별 임대료 주거급여	132,769	132,769	160,429	<b>184,401</b>	184,401	206,529

#### 1) 주거급여 개편방안

- 주거급여 선정 기준선
  - (소득평가액 - 생계급여상한액) × 20% ≤ 최저기준임대료
- 주거급여액 산식
  - 최저기준임대료 - [(소득평가액 - 생계급여상한액) × 20%]

〈표 6-20〉 개편된 주거급여 자산상한선

(단위: 원)

	1급지	2급지	3급지	4급지
1~2인 가구	109,242,000	80,406,000	36,810,720	26,169,840
3인 가구	132,000,750	97,157,250	44,479,620	31,621,890
4~5인 가구	151,725,000	111,675,000	51,126,000	36,347,000
6인 이상 가구	169,932,000	125,076,000	57,261,120	40,708,640

주: 3급지 기준 주택공시주택가격 평당 2,574천원을 매매시세 4,565천원으로 상향 조정(공시주택가격은 매매시세의 약50%정도 임)하여 최저주거기준의 가구원수별 평수를 고려하고, 4인가구를 기준으로 가구규모별 균등화지수를 적용하여 산출한 것임.

#### 2) 주거급여 개편에 따른 예산소요와 수급대상의 변화를 살펴보기 위해 3단계로 분석

- 이를 위해, 위의 주거급여 개편방안에서 주거급여 상한선을 3개의 최저기준임대료 수준으로 적용
- 1단계(가구규모별 주거차등)
  - 임차가구이면서, 주거비부담률이 주거균등화 지수를 적용한 최저기준임대료에 미치지 못하는 경우
  - 순자산이 지역별 주거급여 자산기준선 미만인 가구
- 2단계(상향조정된 중소도시 기준 적용, 가구규모별 주거차등 포함)
  - 임차가구이면서, 주거비부담률이 중소도시 기준 가구규모별 최저기준임대료에 미

치지 못하는 경우

- 순자산이 지역별 주거급여 자산기준선 미만인 가구
- 3단계(서울 등 4개 지역차등 반영, 가구규모별 주거차등 포함)
  - 임차가구이면서, 주거비부담률이 지역별 가구규모별 최저기준임대료에 미치지 못하는 경우
  - 순자산이 지역별 주거급여 자산기준선 미만인 가구

### 3) 주거급여 선정기준 및 급여액

#### 가) 1단계(가구규모별 주거차등)

- 1단계(가구규모별 주거차등):
  - (소득평가액 - 생계급여상한액) × 20% ≤ 최저기준임대료(주거균등화지수 적용)
- 주거급여액 산정
  - 최저기준임대료 - [(소득평가액 - 생계급여상한액) × 20%]
- 주거급여 대상가구는 164만 6,225가구(전체 1,733만 가구의 9.49%)
  - 소요예산은 약 16,647,672만원(월 기준)으로 추정, 연 기준 199,772,067만원
- 평균 주거급여액: 10만 1,126원<sup>22)</sup>

〈표 6-21〉 1단계: 주거급여상한액(가구규모별 주거차등)

구분	1~2인가구	3인가구	4~5인가구	6인이상 가구
주거균등화지수 적용한 최저기준임대료	132,769	160,429	184,401	206,529

〈표 6-22〉 1단계: 주거급여 자격기준선(가구규모별 주거차등)

구분	자격기준선	최저생계비 대비(%)	최저생계비(현행)
1인 가구	101.78	201.82	50.43
2인 가구	126.65	147.49	85.87
3인 가구	158.18	142.39	111.09
4인 가구	187.86	137.83	136.30
5인 가구	205.56	127.27	161.52
6인 가구	234.32	125.48	186.74

주: 최저생계비는 2010년 기준

22) 대상자 특성 및 대상자별 급여액, 집단별 수급률은 부록의 <표 4>, <표 5>, <표 6>을 참조할 것.

나) 2단계 : 상향조정된 중소도시 기준 적용 (가구규모별 주거차등 포함)

- 2단계: 상향조정된 중소도시 기준 적용 (가구규모별 주거차등 포함)
  - (소득평가액 - 생계급여상한액) × 20% ≤ 3급지 기준 지역·가구규모별 최저기  
준임대료
- 주거급여액 산정
  - 3급지 기준 가구규모별 최저기준임대료 - [(소득평가액 - 생계급여상한액) ×  
20%]
- 주거급여 대상가구는 241만 8,587가구(전체 1,733만 가구의 13.95%)
  - 소요예산은 약 40,655,181만원(월 기준)으로 추정, 연 기준 487,862,174만원
- 평균 주거급여액: 16만 8,095원<sup>23)</sup>

〈표 6-23〉 2단계: 주거급여 상한액(중소도시 기준 현실화)

(단위: 원)

구분	1-2인	3인	4-5인	6인 이상 가구
-가구규모별 주거차등 -중소도시 기준 최저임대료 현실화	236,917	303,872	337,349	372,113

〈표 6-24〉 2단계: 주거급여 자격기준선(중소도시 기준 현실화)

(단위: 만원, %)

구분	자격기준선	최저생계비 대비(%)	최저생계비(현행)
1인 가구	153.85	305.08	50.43
2인 가구	178.73	208.14	85.87
3인 가구	229.90	206.95	111.09
4인 가구	264.34	193.94	136.30
5인 가구	282.03	174.61	161.52
6인 가구	317.11	169.81	186.74

주: 최저생계비는 2010년 기준

다) 3단계: 서울 등 4개 지역차등 반영(가구규모별 주거차등 포함)

- 3단계: 서울 등 4개 지역차등 반영(가구규모별 주거차등 포함)
  - (소득평가액 - 생계급여상한액) × 20% ≤ 지역·가구규모별 최저기준임대료
- 주거급여액 산정
  - 지역·가구규모별 최저기준임대료 - [(소득평가액 - 생계급여상한액) × 20%]

23) 대상자 특성 및 대상자별 급여액, 집단별 수급률은 부록의 <표 7>, <표 8>, <표 9>를 참조할 것.

- 주거급여 대상가구는 292만 8,220가구(전체 1,733만 가구의 16.89%)
  - 소요예산은 약 62,174,253만원(월 기준)으로 추정, 연 기준 746,091,037만원
- 평균 주거급여액: 21만 2,328원<sup>24)</sup>

〈표 6-25〉 3단계: 주거급여 상한액(서울 등 4개 지역차등)

(단위: 원)

	서울	대도시	중소도시	농어촌
1~2인	395,651	307,992	236,917	189,534
3인	507,466	395,034	303,872	243,098
4~5인	563,373	438,554	337,349	269,879
6인	621,429	483,747	372,113	297,690

〈표 6-26〉 3단계: 주거급여 자격기준선(서울 등 4개 지역차등)

(단위: 만원, %)

	서울		대도시		중소도시		농어촌	
	자격 기준선	최생비 대비(%)	자격기준 선	최생비 대비(%)	자격기준 선	최생비 대비(%)	자격기준 선	최생비 대비(%)
1인 가구	233.22	462.46	189.39	375.55	153.85	305.08	130.16	258.10
2인 가구	258.09	300.56	214.26	249.52	178.73	208.14	155.03	180.54
3인 가구	331.70	298.59	275.48	247.98	229.90	206.95	199.51	179.59
4인 가구	377.35	276.85	314.94	231.06	264.34	193.94	230.60	169.19
5인 가구	395.05	244.58	332.64	205.94	282.03	174.61	248.30	153.73
6인 가구	441.77	236.57	372.93	199.71	317.11	169.81	279.90	149.89

주: 최저생계비는 2010년 기준

24) 대상자 특성 및 대상자별 급여액, 집단별 수급률은 부록의 <표 10>, <표 11>, <표 12>를 참조할 것.

### 3-4-다. 교육급여

- 교육급여 수급가구 비율 및 예산
- 현행 교육급여는 최저생계비 이하 가구의 중고교생에게 제공되고, 개편된 교육급여의 자격기준은 소득평가액이 생계급여 소득기준의 200% 이하이면서 재산이 생계급여 재산기준의 120% 이하인 가구의 중고교생임.
- 본 장에서 선택한 소득기준1과 재산기준1에 기초한 교육급여의 소요예산은 현재의 약 193.88%임.

〈표 6-28〉 교육급여 예산 추정

(단위: %, 명)

	현 제도(최저생계비 이하)	소득기준1의 200% 이하 & 재산기준1의 120% 이하
가구비율	9.8	16.3
중고생수	245,451	475,889
비율	100.00	<b>193.88</b>

주: 현 제도 가구비율은 실태조사 데이터 상에서 최저생계비 이하인 가구의 비율임. 부양의무자 기준은 적용되지 않았음.

### 3-5. 빈곤정책 제도개선 추진과제별 대상 및 예산의 변화

〈표 6-29〉 급여체계 개편에 따른 급여별 대상 및 예산 변화

분야	급여 종류	구분	현재도 기준 (12년예산기준)	제도개선 개편안	현 제도 기준 변동	비고
육구별 급여 체계	생계 급여	대상	1,550천명	1,155천명	25.51% 감소	- 생계급여 소득기준선 개편 (최저생계비 대비 70.2%)
		예산	2조 3,600억 원	1조 9,092억 원	19.1% 감소	- 기존 현금급여(생계·주거) 기준 선 중 주거 부분 분리하여 현금 급여 지원
	주거 급여	대상	1,460천명	1,414천명	3.06% 감소	- 기존수급자 중 소득이 최저기준 임대료 이하의 임차가구 중심 - 부양의무자 기준 미적용
		예산	5,200억원	8,825억 원	69.73% 증가	- 가구규모별 주거급여를 현실화(주 거급여 자격기준선을 최저생계비의 4인 137.83%, 1인 200%로 조정) - 개편시 현행 주거급여 중 임대료 기준
	교육 급여	대상	289천명	561천명	93.88% 증가	- 생계급여 소득기준의 200%이하 (최저생계비 대비 140% 이하) & 생계급여 재산기준의 120% 이하 로 개편
		예산	1,400억 원	2,714억 원	93.88% 증가	
	계	대상	1,550천명	1,887천명	21.77% 증가	- 기초생활보장 수급자 기준 대상 산정(의료급여법에 따른 타법수 급자 제외)
		예산	3조 200억원	3조 631억 원	1.43% 증가	- 개편된 급여체계의 총 예산은 약 1.43% 증가, 총 대상은 21.77% 증가

- 주: 1) 2010년 복지육구 실태조사 원자료를 바탕으로 현재도에서의 소요예산 및 대상, 개편안의 소요예산 및 대상을 추산하여 현행대비 개편안의 비율을 구한 뒤, 2012년 예산안을 기준으로 증감분을 산정함.
- 2) 생계급여의 경우 1단계(안)으로 자산기준은 현재 실질적인 주거용자산을 감안하여 조정된 기초공제액 수준인 자산기준 1(안)을 상한선으로 적용하고, 소득평가액은 주거급여에 포함된 임대료를 제외한 주거유지관리비용을 포함하여 산정한 소득기준1(안)을 적용함.
- 3) 주거급여는 가구규모별 주거육구를 반영한 1단계(안)을 기준으로 산정함. 이때, 현행 영구임대주택거주 수급자(11.4%)는 임대료 편익을 감안할 경우 추정예산의 약50%가 더 감소할 수 있음.
- 4) 생계급여와 주거급여 예산의 증감분은 현재도의 생계급여예산(최저생계비 기준 빈곤갭의 66.45%)대비 개편된 생계급여의 예산비율과 현재도의 주거급여예산(최저생계비 기준 빈곤갭의 17.25%)대비 개편된 주거급여의 예산비율로 산정함.
- 5) 의료급여는 전체 건강보장 체계 내에서 건강보험과의 관계를 고려하여 별도의 장기적 검토가 필요한 사항으로, 현금급여 중심으로 재정소요를 추계하였음.

자료: 2010년 복지육구실태조사 원자료, 보사연 내부자료; 2012년 기초생활보장제도 급여별 예산, 보건복지부 내부자료.

〈표 6-30〉 사회보험료 지원에 따른 소요예산

분야	구분	개편		비고
사회보험료 지원	대상 규모(명)	최저임금 대비 1.0~1.1	312.2천명	-대상규모: 10인 미만 사업장, 임금이 최저임금~최저임금의 1.3배, 주당 36시간 이상 일한 근로자 -소요 재정은 직접 일자리 창출 대책의 정비를 통해 마련하는 방안 검토: '10년 일자리 대책예산 9조 2,736억원(직접 일자리 창출 예산 3조 894억원)
		최저임금 대비 1.1~1.2	398.4천명	
		최저임금 대비 1.2~1.3	144.0천명	
		합계	854.6천명	
	연간 지원액	74,922,100만원		

〈표 6-31〉 긴급복지지원 개편에 따른 소요예산

분야	구분	개편		비고	
긴급복지 지원	세부 사업	실직가구 생계 지원 예산	255,150만원	4,500건×56.7만원	
		휴폐업가구 생계지원예산	1,020,600만원	18,000건×56.7만원	
		퇴거위기의 임대료연체가구 지원	11,407만원	22,500가구 × 26.07% × 10% = 585건 × 19.5만원	- 10%로 신청예상을 가정
		출소자 생계지원	41,391만원	730×56.7만원	
		출소자 주거지원	4,272만원	730×19.5만원×3개월×10%	- 10%로 신청예상을 가정
		노숙위기자 생계지원	113,400만원	2,000×56.7만원	
		노숙위기자 주거지원	117,000만원	2,000×19.5만원×3개월	
		증가예산	1,563,220만원		
		본인부담액 및 비급여부문에 대한 지원한도 각각 설정	약 45억원	-법정본인부담액: 약 16억원 -비급여 본인부담액: 29억원	-법정본인부담액 과 비급여 본인부담액의 각각 150만원 초과분
		의료지원 상한액 설정	약 55억원	-상한액: 250만원 -건수: 8,566건	-현 제도의 상한액을 300만원에서 하향조정 -건수는 2010년 기준 5,813건에서 축소
		절감예산	100억원		
		총 소요예산	약 563,220만원		

주: 자세한 내용은 본문 195p~197p 내용 참조.

〈표 6-32〉 지역자립지원체계 소요예산

분야	구분		개편	
지역자립지원체계	세부사업	자립조정체계(사례관리)	기초지자체 중 1/2정도	60억원 (5천만원×120)
		취업성공패키지사업	취업수급자와 차상위희망자 등 1/2 지원	860억원 (7.5만명)
		민간기관육성	지역자활센터 중 1/2정도	36억원 (3천만원×120)
	소요예산		합계	총956억원

주: 2011년 취업성공패키지사업 5만명, 573.86억원

## 참고문헌

- 강신욱(2011). **복지급여의 조정방향**. 보건복지부 내부자료.
- 강신욱, 성명재, 이철인(2008). **저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구**. 한국보건사회연구원.
- 고영선 외(2011). **분배구조의 변화와 사회정책의 방향 (1)**. 한국개발연구원.
- 고용노동부(2011). **최근 노동시장 동향분석 2011. 7.**
- 고용노동부(2010). **최근 노동시장 동향분석 2010. 11**
- 고용노동부(각 연도). **고용형태별근로실태조사**
- 고용노동부(각 연도). **사업체노동력조사**
- 고혜원 외(2010). **직업능력개발 계좌제 운영현황과 향후 개선방향**. THE HRD REVIEW, 13(4), pp.5-29.
- 기획재정부(2011). **2011~2015 국가재정운용계획**. 기획재정부 재정정책국 재정정책과.
- 김정원 외(2009). **2009년 지역자활센터 사업운영실태 및 제도개선방안 연구**. 한국지역자활센터협회.
- 김종숙 외(2010). **제2차 여성인력개발종합계획수립을 위한 기초조사 연구**. 여성가족부.
- 김종숙 외(2006). **여성근로빈곤계층과 노동시장 정책**. 한국여성정책연구원.
- 김주섭 외(2006). **탈빈곤을 위한 직업훈련정책의 실태와 과제**. 한국노동연구원.
- 나영선 외(2008). **평생직업능력개발체제의 혁신 ( I )**. 한국직업능력개발원.
- 노대명(2009). **자활사업과 자활장려금의 효과성 제고방안**. 황덕순, 노대명, 김재진. **근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구**. 한국노동연구원, pp.111-198.
- 노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영(2009). **근로빈곤층 지원정책 개편방향 연구**. 한국보건사회연구원.
- 류만희(2008). **자활사업의 운영구조의 전략적 전환**. **사회보장연구**, 24(4), pp.117-138.

- 민무숙 외(2010). **경력단절 여성 재취업지원 서비스 발전방안**. 한국여성정책연구원.
- 박노옥(2010). 현안분석: 사회복지서비스에의 성과계약 도입효과와 정책과제: 성과관리형 자활 시범사업의 1차년도 경험을 중심으로. **재정포럼**, 170, pp.24-49.
- 박준성, 박호환, 강석훈(2010). **최저임금이 저임금분포에 미치는 영향 분석 및 정확한 미만을 산출방안**. 성신여대 산학협력단·고용노동부.
- 서광국(2012). 일을 통한 자립촉진과 자활안전망 강화를 위한 방향성 검토 2012. 청와대 서민정책실 내부 발표자료.
- 석상훈(2011). 자산빈곤과 빈곤지속. **사회보장연구**, 27(2), pp.163-186.
- 신동균(2011). 임금보조정책의 고용 및 임금효과. 장지연 외. **고용안전망 사각지대 해소 방안**. 한국노동연구원, pp.135-171.
- 안종범, 이영, 우석진(2010). **조세사회보험료 등이 고용에 미치는 영향 분석 및 고용친화적 재정운용방안**. 고용노동부·한국재정학회.
- 여유진 외(2010). **경제위기에 따른 취약계층의 변화실태와 사회안전망 평가 및 향후 대책: 복지부문**. 한국여성정책연구원.
- 여유진 외(2009). **국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구**. 한국보건사회연구원.
- 오은진 외(2011). **여성새로일하기센터의 효율적 운영 및 발전방안 연구**. 여성가족부.
- 오은진 외(2008). **경력단절 여성의 취업욕구조사**. 여성가족부.
- 유경준 외(2007). **2007년 재정지원사업 심층평가 보고서: 실업자직업훈련사업**. KDI 공공투자관리센터
- 이병희 외(2010). **근로빈곤의 실태와 지원정책**. 한국노동연구원.
- 이병희 외(2009). **직업능력개발훈련 이수자 실태조사**. 한국노동연구원.
- 이상운(2004). 근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 방향. **사회보장연구**, 20(3), pp.27-56.
- 이태진(2012). 근로빈곤층 빈곤예방 강화: 자활 재구조화. 2012. 2 청와대 서민정책실 내부 발표자료.
- 이현주, 강신욱, 김태완, 노대명, 박세경, 손창균, 신현웅, 이태진, 정경희, 최현수, 김안나, 박능후, 이선우, 홍경준, 유진영, 전지현, 유정예, 윤필경(2008). **2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안**. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 이현주, 백화중, 신영석, 김안나, 박능후, 이선우, 홍경준, 황덕순, 유진영, 김계연, 이승경, 황정하, 임완섭, 전해숙, 정순영, 박신영(2005). **차상위계층 실태분석 및 정책제안**. 한국보건사회연구원.

임수경, 권혁창(2011). 근로연계복지정책의 전달체계 성격에 관한 연구-영국 뉴딜정책(New Deal)의 파트너쉽전략을 중심으로. **사회복지연구**, 42(2), pp.71-96.

전병목, 박상원(2011). **복지자원 조달정책에 관한 연구**. 한국조세연구원.

전병유 외(2010). 「**취업성공패키지**」 지원 사업 추진성과 분석. 고용노동부.

전승훈(2010). **일자리 창출과 조세정책**. 국회예산정책처.

전찬환(2010). 실업자 직업훈련의 효율성 제고 방안. 직업능력개발계좌제를 중심으로. 미발표 자료

채창균 외(2010a). **평생직업능력개발체제의 혁신(Ⅲ)**. 한국직업능력개발원

채창균 외(2010b). **인적자원개발분야 국가고용전략 수립 지원 연구**. 한국직업능력개발원.

채창균 외(2008). **훈련이수자 실태조사 연구**. 한국직업능력개발원.

채창균, 김미란(2004). **실업자 직업훈련 참여자의 취업 및 고용효과 분석**. 한국직업능력개발원.

통계청 국가통계포털 데이터베이스 [www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)

통계청(2010). **경제활동인구 고용형태별 부가조사**. 2010. 8.

한국개발연구원(2010). **미래비전 2040: 미래 사회경제구조 변화와 국가발전전략**. 2010년 6월 11일 제7차 미래기획위원회 발표자료

한국노동연구원(각 연도). **KLI 노동통계**

한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소. **한국복지패널 4차조사 원자료**.

한국보건사회연구원(2011). **빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 원자료**.

한국은행 경제통계시스템. [ecos.bok.or.kr](http://ecos.bok.or.kr)

황덕순, 노대명, 김재진(2009). **근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구**. 한국노동연구원.

Atkinson, A. B. (2000). *A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers*. CAE.

Baldini, M., Bosi, P., and Toso, S. (1999). *New criteria of targeting welfare in Italy: an appraisal of the distributive effects*. Working Papers from Dipartimento Scienze Economiche, University of Bologna.

Behrendt, C. (2000). *Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective*. Luxembourg Income Study Working Paper no. 259.

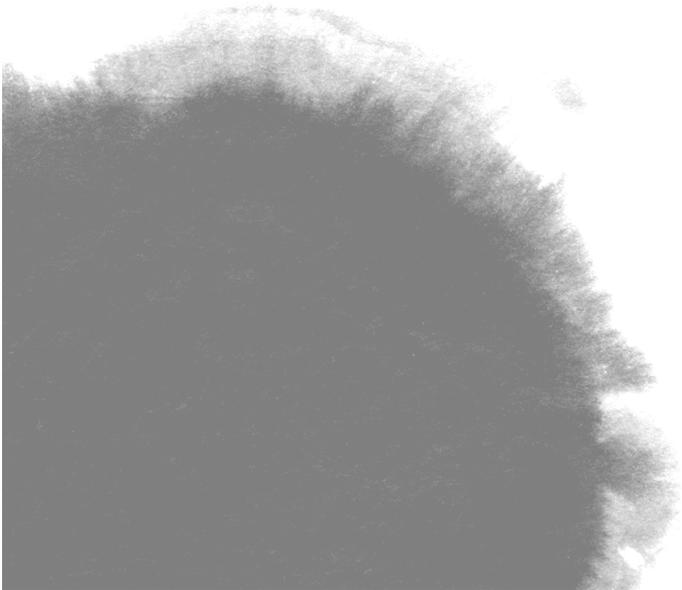
Bhalla, A. and Lapeyre, F. (1997). *Social Exclusion: Towards an Analytical and*

- Operational Framework. *Development and Change*, 28(3), pp.413-433.
- Blank, R. M., Card, D. and Robins, P. K. (2000) Financial incentives for increasing work and income among low-income families, in Card, D. and Blank, R. M. (eds.) *Finding Jobs: Work and welfare reform*. Russell Sage Foundation, pp.373-419.
- Bloom, D. and Michalopoulos, C. (2001) *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research*. Manpower Demonstration Research Corporation.
- Carcillo, S. and Grubb, D. (2006) *From inactivity to work: The role of active labor market policies*. OECD Social, Employment and Migration Working papers, #36, Paris: OECD.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., and Whiteford, P. (1996a). *Social assistance in OECD countries: Volume I Synthesis Report*. Department of Social Security Research Report No. 46. London: HMSO.
- Gough, I. (1994). Means-testing in the western world. Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University of Jerusalem, 31 May.
- Hamilton, G. et al. (2001) *How effective are different welfare-to-work approaches? Five-year adult and child impacts for eleven programs*. Washington D.C.: US Department of Health and Human Services, US Department of Education.
- ILO(2003). Guidelines concerning a statistical definition of informal employment. endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (November-December 2003).
- IMF. World Economic Outlook Database.
- Klevens, R. and Luman, E. (2001). U.S. children living in and near poverty : Risk of vaccine-preventable diseases. *American Journal of Preventive Medicine* 20(4), pp.41-46.
- Lodemel, I. and Schulte, B. (1992). Social assistance: a part of social security or the poor law in new disguise?. in European Institute of Social Security (ed.) *Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 years after*. Leuven: Acco, pp.515-538.
- Meyer, B. and Sullivan, J. (2006). *Three decades of consumption and income poverty*.

- National Poverty Center Working Paper Series 06-35.
- Moisio, P. (2004). *Poverty Dynamics According to Direct, Indirect and Subjective Measures - Modeling Markovian Processes in a Discrete Time and Space with Error*. Helsinki: Stakes Press.
- OECD. Tax and Benefit system database.
- OECD(2011a). *Society at a Glance 2011*
- OECD(2011b). *OECD Economic Outlook, Volume 2011 Issue 1*
- OECD(2011c). *Pensions at a Glance 2011*
- OECD(2011d). *OECD Employment Outlook 2011*
- OECD(2009). The Employment and Social Policy Response to the Jobs Crisis. *OECD Employment Outlook 2009*, pp.22-24.
- OECD(2008). Declaring work or staying underground: informal employment in seven OECD countries. *OECD Employment Outlook 2008*, pp.79-138.
- OECD(2005). *OECD Employment Outlook 2005*.
- OECD(2004). Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy. *OECD Employment Outlook 2004*, pp.225-289.
- Phelps, E.(2007). *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rank, M. and Hirschl, T. (2001). Poverty across the life cycle: Evidence from the PSID. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), pp.737-755.
- Sutherland, H. (2000). The British Government's attempt to reduce child poverty: a budget 2000 postscript. Microsimulation Unit Research Note no.36.
- Whelan, C. and Maître, B. (2005). *Income, Deprivation and Economic Strain in the Enlarged European Union*. Economic and Social Research Institute Working Paper no. 164.
- Williams, Colin C. and Piet Renooy(2008). *Measures to tackle undeclared work in the European Union*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- World Top Income Database. <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/>



부 록





# 부록

〈표 1〉 2010년 지역별 가구규모별 일반재산의 최고재산액 (원)

	농어촌	중소도시	대도시
1 인	41,094,580	46,094,580	66,094,580
2 인	49,593,453	54,593,453	74,593,453
3 인	55,640,743	60,640,743	80,640,743
4 인	61,688,034	66,688,034	86,688,034
5 인	67,735,324	72,735,324	92,735,324
6 인	73,782,614	78,782,614	98,782,614

〈표 2〉 지역별 가구규모별 최저기준 전세가격 (천원)

	1급지	2급지	3급지	4급지
1~2인 가구	41,700	32,768	22,676	16,762
3인 가구	50,387	39,595	27,400	20,254
4~5인 가구	57,916	45,511	31,494	23,280
6인 이상 가구	64,866	50,972	35,273	26,074

〈표 3〉 지역 구분

급지	기준	지역
1급지	서울	서울시
2급지	수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시	-(경기) 고양, 과천, 광명, 구리, 군포, 남양주, 부천, 성남, 수원, 시흥, 안양, 의정부, 안산, 용인시 -인천광역시(인천광역시 서구, 강화군, 옹진군 제외)
3급지	2급지 외 수도권 시와 인구 50만 이상도시 및 광역시	-(경기) 김포, 이천, 파주, 평택, 화성시 -인천광역시 서구 -충북 청주, 충남 천안, 경북 포항, 경남 창원, 전북 전주 -광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 울산광역시
4급지	기타	1, 2, 3급지 외 시군

〈표 4〉 집단별 평균 주거급여액(1단계 안)

(단위: 만원)

최저생계비 기준 집단구분 <sub>1)</sub>	소득평가액 최저생계비 초과	4.8031
	소득인정액 최저생계비 이하	13.4136
	소득평가액 최저생계비 이하 & 자산기준탈락	13.1879
소득평가액 기준 집단구분	최저생계비 120% 초과	3.4812
	최저생계비 100%-120%	7.4631
	최저생계비 이하	13.4002
현행 수급기준 집단구분	현행 비수급 가구	5.5444
	비수급 빈곤 가구 <sub>2)</sub>	13.1299
	현행 수급 가구	13.0087
개편된 생계급여선에 의한 집단구분	생계급여선 초과	6.9828
	생계급여 대상	14.0425
	소득평가액 생계급여선 이하 & 개편된 재산기준 탈락	13.9057
평균 급여액		10.1126

주: 1) 조사된 데이터로 가구별 소득인정액을 계산하여 집단구분을 한 것으로, 현행 수급 가구와는 다름.  
2) 소득인정액이 최저생계비 이하이나, 현행 수급가구가 아닌 경우를 의미함.

〈표 5〉 주거급여 대상자 특성(1단계 안)

(단위: 가구, %)

소득평가액 기준 집단구분	최저생계비 120% 초과	420,529	25.55
	최저생계비 100%-120%	208,997	12.70
	최저생계비 이하	1,016,699	61.76
	계	1,646,225	100.00
현행 수급기준 집단구분	현행 비수급 가구	647,898	39.36
	비수급 빈곤 가구	565,204	34.33
	현행 수급 가구	433,124	26.31
	계	1,646,225	100.00

〈표 6〉 집단구분별 개편된 주거급여 수급률(1단계 안)

(단위: 가구, %)

		비대상		대상	
최저생계비 기준 집단구분	소득평가액 최저생계비 초과	14,126,825	95.73	629,526	4.27
	소득인정액 최저생계비 이하	739,431	43.60	956,327	56.40
	소득평가액 최저생계비 이하 & 자산기준탈락	826,462	93.19	60,373	6.81
개편된 생계급여선에 의한 집단구분	생계급여선 초과	14,770,563	94.16	916,277	5.84
	생계급여 대상	536,045	42.55	723,789	57.45
	소득평가액 생계급여선 이하 & 개편된 재산기준 탈락	386,110	98.43	6,160	1.57
전체 가구		15,692,718	90.51	1,646,225	9.49

〈표 7〉 집단별 평균 주거급여액(2단계 안)

(단위: 만원)

최저생계비 기준 집단구분 <sub>1)</sub>	소득평가액 최저생계비 초과	10.9778
	소득인정액 최저생계비 이하	24.7707
	소득평가액 최저생계비 이하 & 자산기준탈락	26.1158
소득평가액 기준 집단구분	최저생계비 120% 초과	9.5128
	최저생계비 100%-120%	19.3395
	최저생계비 이하	24.8505
현행 수급기준 집단구분	현행 비수급 가구	11.4416
	비수급 빈곤 가구 <sub>2)</sub>	24.1642
	현행 수급 가구	24.3906
개편된 생계급여선에 의한 집단구분	생계급여선 초과	13.1399
	생계급여 대상	25.2992
	소득평가액 생계급여선 이하 & 개편된 재산기준 탈락	25.2138
평균 급여액		16.8095

주: 1) 조사된 데이터로 가구별 소득인정액을 계산하여 집단구분을 한 것으로, 현행 수급 가구와는 다름.  
2) 소득인정액이 최저생계비 이하이나, 현행 수급가구가 아닌 경우를 의미함.

〈표 8〉 주거급여 대상자 특성(2단계 안)

(단위: 가구, %)

소득평가액 기준 집단구분	최저생계비 120% 초과	1,192,891	49.32
	최저생계비 100%-120%	208,997	8.64
	최저생계비 이하	1,016,699	42.04
	계	2,418,587	100.00
현행 수급기준 집단구분	현행 비수급 가구	1,405,853	58.13
	비수급 빈곤 가구	579,610	23.96
	현행 수급 가구	433,124	17.91
	계	2,418,587	100.00

〈표 9〉 집단구분별 개편된 주거급여 수급률(2단계 안)

(단위: 가구, %)

		비대상		대상	
최저생계비 기준 집단구분	소득평가액 최저생계비 초과	13,354,463	90.50	1,401,888	9.50
	소득인정액 최저생계비 이하	739,431	43.60	956,327	56.40
	소득평가액 최저생계비 이하 & 자산기준탈락	826,462	93.19	60,373	6.81
개편된 생계급여선에 의한 집단구분	생계급여선 초과	13,998,201	89.24	1,688,639	10.76
	생계급여 대상	536,045	42.55	723,789	57.45
	소득평가액 생계급여선 이하 & 개편된 재산기준 탈락	386,110	98.43	6,160	1.57
전체 가구		14,920,355	86.05	2,418,587	13.95

〈표 10〉 집단별 평균 주거급여액(3단계 안)

(단위: 만원)

최저생계비 기준 집단구분 <sub>1)</sub>	소득평가액 최저생계비 초과	15.6110
	소득인정액 최저생계비 이하	31.3302
	소득평가액 최저생계비 이하 & 자산기준탈락	39.2835
소득평가액 기준 집단구분	최저생계비 120% 초과	14.2289
	최저생계비 100%-120%	26.8691
	최저생계비 이하	31.8025
현행 수급기준 집단구분	현행 비수급 가구	16.1941
	비수급 빈곤 가구 <sub>2)</sub>	30.6431
	현행 수급 가구	30.8722
개편된 생계급여선에 의한 집단구분	생계급여선 초과	17.6429
	생계급여 대상	31.9581
	소득평가액 생계급여선 이하 & 개편된 재산기준 탈락	42.1070
평균 급여액		21.2328

주: 1) 조사된 데이터로 가구별 소득인정액을 계산하여 집단구분을 한 것으로, 현행 수급 가구와는 다름.  
2) 소득인정액이 최저생계비 이하이나, 현행 수급가구가 아닌 경우를 의미함.

〈표 11〉 주거급여 대상자 특성(3단계 안)

(단위: 가구, %)

소득평가액 기준 집단구분	최저생계비 120% 초과	1,702,523	58.14
	최저생계비 100%-120%	208,997	7.14
	최저생계비 이하	1,016,699	34.72
	계	2,928,220	100.00
현행 수급기준 집단구분	현행 비수급 가구	1,913,949	65.36
	비수급 빈곤 가구	581,147	19.85
	현행 수급 가구	433,124	14.79
	계	2,928,220	100.00

〈표 12〉 집단구분별 개편된 주거급여 수급률(3단계 안)

(단위: 가구, %)

		비대상		대상	
최저생계비 기준 집단구분	소득평가액 최저생계비 초과	12,844,830	87.05	1,911,521	12.95
	소득인정액 최저생계비 이하	739,431	43.60	956,327	56.40
	소득평가액 최저생계비 이하 & 자산기준탈락	826,462	93.19	60,373	6.81
개편된 생계급여선에 의한 집단구분	생계급여선 초과	13,488,568	85.99	2,198,271	14.01
	생계급여 대상	536,045	42.55	723,789	57.45
	소득평가액 생계급여선 이하 & 개편된 재산기준 탈락	386,110	98.43	6,160	1.57
전체 가구		14,410,723	83.11	2,928,220	16.89