

발 간 등 록 번 호

11-1352000-001909-01

정책보고서 2017-02

# 복지욕구 및 환경변화에 따른 수요맞춤형 복지정책 발전방향 연구

- 4차 산업혁명 대비 복지전략



강신욱 · 노대명 · 여유진 · 이현주 · 정은희 · 정해식 · 최현수 · 최준영



보건복지부  
Ministry of Health and Welfare

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

**【책임연구자】**

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요 저서】**

저소득층 소득-자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향  
한국보건사회연구원, 2016(공저)

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구  
한국보건사회연구원, 2015(공저)

**【공동연구진】**

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

최현수 한국보건사회연구원 연구위원

최준영 한국보건사회연구원 연구위원

최근 국내외에서 진행되고 있는 정치적, 경제적, 사회적 변화는 향후 우리 사회의 복지수요가 적지 않은 폭으로 변화할 것을 예고하고 있다. 경제성장이 둔화되고 일자리는 쉽게 늘지 않고 있으며 인구구조는 점차 고령화되고 있고, 결과적으로 소득분배구조는 악화되고 있다. 더구나 이른바 ‘4차 산업혁명’으로 표현되는 기술 구조의 변화는 고용과 소득분배에 어떤 영향을 미칠지 알 수 없도록 하고 있다.

한 가지 분명한 사실이 있다면 이러한 변화가 기존의 소득보장제도에 대한 근본적 의문과 성찰을 요구하고 있다는 점이다. 변화하는 미래 사회에는 기존의 소득보장제도가 잘 작동할 것인지, 이들 제도를 보완하고 개선하려는 전통적인 노력은 다가올 위협에 대해서도 여전히 효과적인 전략일 것인지에 대해 질문을 던져야 하는 시점인 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식 하에 기존의 소득보장제도를 개선하는 점진적 접근부터 새로운 제도를 신설하는 방안까지 다양한 정책적 선택에 대해 연구한 결과물이다. 국민기초생활보장제도나 기초연금과 같이 현재 소득보장체계의 근간을 이루는 핵심적 제도에 대한 개선방안은 물론 아동수당의 도입이나 청년구직수당의 신설과 같이 새로운 제도의 설계 안에 대해서도 개괄적으로 검토하고 있다. 물론 각 제도 모두 그 설계를 위해서는 충분한 시간과 논의가 필요한 것이 사실이다. 그러나 다양한 제도들이 동시에 변화할 수 있는 가능성과, 그때의 효과들에 대해 개괄적으로라도 검토하는 일은 현 시점에서는 매우 뜻있는 것이라고 할 수 있다.

본 연구는 보건복지부의 위탁에 의해 우리 연구원의 강신욱 연구위원의 책임 하에서 수행되었다. 짧은 기간 동안 다양한 제도의 구체적 쟁점들을 검토하고 적극적인 제안을 제시하고자 한 연구진의 수고에 감사와 격려를 보낸다. 다만, 이 연구는 앞으로 이어질 많은 논의들의 또 다른 촉매제가 될 것이라는 점에서, 여전히 한국보건사회연구원의 공식적 입장이 아닌 연구진들의 안에 불과하다는 점을 언급하여야 할 것이다. 국민들을 위한 복지제도를 설계함에 있어서 좋은 정책의 탄생을 지향하는 열띤 논의가 이어지길 희망한다.

2017년 3월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호



## 목 차

제1장 서 론 .....	1
제2장 생애주기별 다층 소득보장체계 구축방향 .....	9
제3장 아동수당 .....	19
제4장 청년(구직)수당 .....	35
제5장 생애주기별 자산형성 지원체계 구축 .....	51
제6장 근로빈곤층 소득보장체계 정비방안 .....	61
제7장 자활지원제도 개편 .....	77
제8장 기초생활보장제도 개선 .....	95
제9장 기초연금 개선 .....	107
제10장 장애인연금, 장애수당 개선 .....	121
제11장 맺음말 .....	133
참고문헌 .....	137

## 표 목차

〈표 2-1〉 2단계의 연도별 소요예산 추이(안) .....	17
〈표 2-2〉 3단계의 연도별 소요예산 추이(안) .....	17
〈표 2-3〉 생애주기별 소득보장제도 시나리오에 따른 빈곤지표의 변화 추정(2015년, 가처분소득 기준) · 18	
〈표 3-1〉 외국의 아동수당 정책 유형 .....	24
〈표 3-2〉 영국, 프랑스, 일본의 아동수당: 소득기준과의 관련성 .....	25
〈표 3-3〉 아동수당 지급 대상 아동 연도별 추계 .....	27
〈표 3-4〉 연도별 아동수당 지출 추계 .....	29
〈표 3-5〉 아동수당 방안별 도입에 따른 빈곤감소 효과 추정 .....	30
〈표 4-1〉 연령대별 빈곤율 및 소득격차비율(2015년) .....	39
〈표 4-2〉 연령대별 빈곤율 및 소득격차비율의 변화(2006년 대비 2015년의 변화) .....	39
〈표 4-3〉 국내의 청년대상 구직 활동지원 급여 비교 .....	43
〈표 4-4〉 청년인구 중 각 소득 기준선별 인구 비율(2015년) .....	44
〈표 4-5〉 경제활동상태별 청년층 인구(2015년) .....	44
〈표 4-6〉 소득계층별, 경제활동상태별 청년층(20~34세) 인구 추정(2015년) .....	45
〈표 4-7〉 소득계층별, 경제활동상태별 청년층(25~29세) 인구 추정(2015년) .....	46
〈표 4-8〉 대상자와 급여액 가정에 따른 소요예산 추정(2015년 기준, 25~29세) .....	47
〈표 4-9〉 방안별 청년(구직)수당의 대상자 및 소요예산 추계 .....	48
〈표 4-10〉 청년수당 시나리오별 빈곤해소 효과(가처분소득기준) .....	49
〈표 5-1〉 정책모형별 대상규모(2018~2022년) .....	59
〈표 5-2〉 정책모형별 재정소요(2018~2022년, 총 소요자원 기준) .....	59
〈표 6-1〉 근로빈곤층의 소득지위별-종사상지위별 분포 .....	65
〈표 6-2〉 기초보장제도 수급자(현금급여 수급자) 중 근로능력자의 분포와 추이 .....	69
〈표 6-3〉 각국 근로빈곤층 소득보장제도의 구조 .....	71
〈표 7-1〉 참여하는 자활사업별 인적 특성(2016년 8월) .....	82
〈표 7-2〉 자활사업 관련 과제의 추진 일정 .....	92
〈표 9-1〉 2015년 기준 노인빈곤율 .....	112
〈표 9-2〉 2015년 기준 대안별 노인빈곤율 .....	112
〈표 9-3〉 연도별 기초노령연금, 기초연금 수급자 현황 .....	113
〈표 9-4〉 한국 노인빈곤율(66세 이상) .....	114
〈표 9-5〉 국민연금 평균급여수준 .....	115

〈표 9-6〉 연도별 기초연금 선정기준액 및 대안에 대한 검토 .....	116
〈표 9-7〉 기초연금 운영형태별 유형화 .....	117
〈표 10-1〉 2016년 기준 대안별 장애인빈곤율 .....	124
〈표 10-2〉 연도별 장애인연금 수급자수 .....	125
〈표 10-3〉 연도별 장애수당 수급자수 .....	125
〈표 10-4〉 장애인가구 빈곤율 .....	127
〈표 10-5〉 장애인연금 부가급여의 인상(안) .....	128

## 그림 목차

[그림 1-1] 상대빈곤율 변화 추이 .....	3
[그림 1-2] 가구특성별, 소득분위별 실질소득 증가율('06~'14 평균, %) .....	4
[그림 2-1] 생애주기별 소득보장체계(비사회보험)와 관련 제도(안) .....	16
[그림 4-1] 연령대별 실업률 변화 .....	40
[그림 6-1] 근로빈곤층 소득보장체계의 사각지대 .....	63
[그림 6-2] 근로빈곤층 취업특성의 시계열적 추이 .....	66
[그림 6-3] 취성패 전체 참여자 중 일반 및 자활사업 참여자 추이 .....	68
[그림 7-1] 고용센터에 의뢰된 자활대상자 수의 월평균 추이 .....	81
[그림 7-2] 자활근로 및 취업성공패키지 사업에 참여하는 조건부수급자 비율 .....	82
[그림 8-1] 생애주기별 빈곤위험 .....	99
[그림 8-2] 연령대별 수급자 수 및 인구 대비 수급률 변화 추이 .....	100
[그림 9-1] 생애주기별 수당 제도의 배치 .....	110
[그림 9-2] 기초연금과 국민연금의 재구조화(2-1안 기준) .....	111
[그림 9-3] 기초연금과 국민연금의 재구조화(3안 기준) .....	112
[그림 9-4] 캐나다 공적연금 제도 모형 .....	117
[그림 10-1] OECD 국가의 장애 관련 급여지출 .....	126
[그림 10-2] 연도별 장애인연금 수급률 .....	127





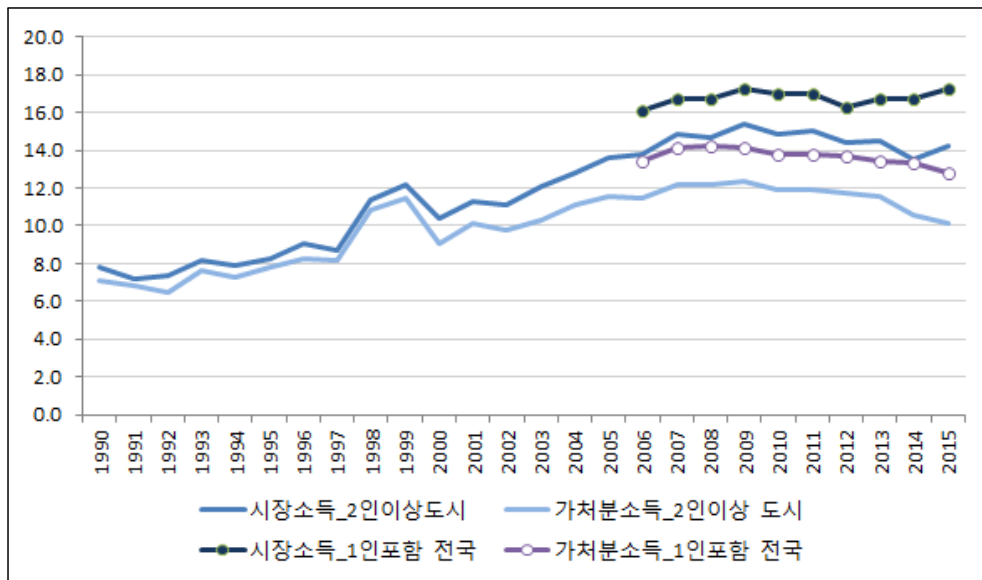
제 1 장 서론



## 1. 소득보장정책을 둘러싼 경제사회적 환경의 변화

- 1997년 외환위기 이후 20년간 소득보장제도가 지속적으로 확충되어 왔음에도 불구하고 빈곤지표는 장기적 증가추이를 보이고 있음([그림 1-1]).
- 소득분배지표의 악화 추이는 글로벌 금융위기 직후인 2009년 정점에 이르렀다가 이후 시기에는 지표에 따라 악화와 개선 양상이 엇갈리는 듯 불안정한 모습을 보임
- 분배지표 변화의 장기적 변화 추이는 악화 양상을 보이고 있으며, 저성장국면으로의 전환과 인구구조의 고령화, 노동시장의 분절화 등 구조적 요인은 이러한 추이가 단기간 내에 개선되리라는 기대를 갖기 어렵게 함.

[그림 1-1] 상대빈곤율 변화 추이



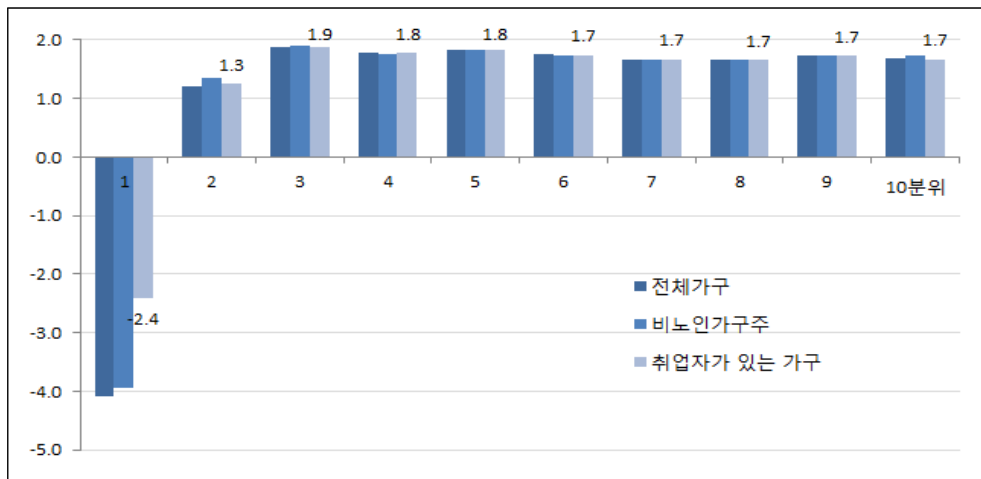
주: 빈곤선은 균등화된 가구 중위소득의 50%선을 적용함.

자료: 통계청 <가계동향조사> 각년도 원자료, 한국보건사회연구원(2016) 『2016년 빈곤통계연보』에서 인용.

4 복지육구 및 환경변화에 따른 수요맞춤형 복지정책 발전방향 연구: 4차 산업혁명 대비 복지전략

- 2008년 기초노령연금제도의 도입과 2014년 기초연금제도로의 확대 개편에도 불구하고 노인빈곤율은 OECD 국가 중 최상위 수준임.
- 최근 청년층의 고용사정이 급격히 악화되면서 근로연령대의 소득불안도 확산되고 있는 바, 청년빈곤이 새로운 사회적 문제로 급속히 부각되고 있음.
- 일자리의 질이 악화되면서 근로(또는 취업)=빈곤탈출이라는 관계가 적용되지 않게 됨.
  - 가구주가 근로연령층이거나 가구 내 취업자가 포함되어 있는 가구에서도 하위 소득분위의 실질소득은 계속 감소하는 것으로 나타나기 때문임.([그림 1-2]).
  - 저소득층의 근로소득 증가가 정체되면서 근로소득의 불평등이 전체 가구소득의 불평등을 추동하는 것으로 추정됨

[그림 1-2] 가구특성별, 소득분위별 실질소득 증가율('06~'14 평균, %)



자료: 통계청 <가계동향조사> 각년도 원자료.

- 소득분배상태가 개선되지 않는 가운데 기존 소득보장제도의 사각지대 역시 쉽게 해소되지 않는 모습을 보임
- 국민연금의 경우 2015년말 적용대상자 약 2,135만명 중 납부예외자 및 장기 체납자의 비중이 약 26.3%에 달함(국민연금공단, 2015)

- 기초생활보장제도의 수급을 받지 못하는 빈곤층(가구소득이 중위소득 50% 이하인 계층)은 2014년 현재 약 228만가구 456만명에 이르는 것으로 추정
  - 이는 전체 가구의 약 12.3%, 인구의 약 9.05%에 해당(이태진 외, 2015)
- 한편 이미 인지된 환경 변화요인 이외에 사회적 위험을 증가시킬 잠재적 요인들이 존재함.
  - 이른바 ‘4차 산업혁명’으로 표현되는 산업구조와 기술의 변화에 따른 숙련 노동의 수요 감소 위험이 시장소득의 불안을 가중시킬 것으로 전망됨.
    - IT기반의 기술진화가 전 세계적으로 저숙련 노동수요를 줄임으로써 소득분배를 악화시켰다는 점은 이미 알려진 사실임.
    - 향후 기술변화는 고숙련, 전문지식 기반의 일자리도 위협할 것으로 전망됨.
    - 제조업 중심의 대규모 사업장이 줄어들고 소규모 기업, 또는 근로자적 특성과 자영업자적 특성의 구분이 모호한 일자리의 종사자들이 늘어날 것으로 예측됨
  - 이와 같은 노동 유형 및 구성의 다변화(가내노동, 클라우드워커, 이주노동)는 ‘사업장 노동-임금-사회보험 적용’을 전제로 하는 중심의 전통적 사회보장 방식의 포괄성을 약화시킬 것임.
  - 청년층의 미취업 및 실업 증가로 인해 사회보험의 가입 경험 없거나 경력이 짧은 저소득층 비중이 높아질 것으로 전망되며, 이 경우 사회보험 중심의 소득보장제도도 제한적인 기능만을 수행하게 될 우려가 있음.
    - 사회보험의 적용범위와 가입률을 높이려는 정책이 특정 연령 집단에는 효과가 제한될 수도 있음.

## 2. 소득보장제도의 재편을 위한 검토 방향

- 이상에서 살펴본 현실적 여건과 향후 전망은 소득보장정책에 대해 다음과 같은 과제를 시사함.

- 소득보장제도는 지난 20년간의 지속적인 확대에도 불구하고 여전히 확장의 필요성을 남겨두고 있음.
  - 특히 근로능력층을 직·간접적으로 지원할 수 있는 소득보장제도의 도입 및 확대에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있음.
    - 지난 20년간의 소득보장제도 확대는 주로 고령층의 노후소득보장제도 확충에 집중되어 왔으나 미래 노후세대인 청장년층의 소득지위도 심각하게 위협받고 있는 상황임.
    - 여전히 빈곤의 위험에 가장 심하게 노출되어 있는 연령층은 노년층이고 따라서 노후소득보장제도의 강화가 필요한 것은 분명한 사실임.
    - 그러나 근로연령대의 취약계층에 대한 대안은 제한적으로 검토된 만큼, 제도의 설계에 더 신중하고 섬세한 고려가 뒷받침될 필요가 있음.
  - 결과적으로는 영유아기를 포함한 아동기, 근로가능 연령기, 노년기를 포함하는 전 생애주기에 걸친 소득보장제도의 확충이 필요한 시점임
  - 새롭게 도입되는 소득보장제도는 사회보험방식보다는 기여에 근거하지 않은 사회부조방식의 현금급여가 되는 것이 불가피할 것임.
    - 전통적인 1차 사회안전망인 사회보험의 기능을 강화하려는 노력이 지속되어 왔으나 여전히 사각지대가 적지 않게 존재함.
    - 청년층 미취업이 증가하고 입직연령이 늦추어지고 있는 현실에서 사회보험제도의 확충을 통해 소득보장 수요에 충분히 대응할 수 있을지에 대한 문제가 제기됨.
    - 사회보험제도를 통한 사회안전망 확충 노력은 계속하되, 변화된 경제사회적 여건에 따라 다양한 유형의 소득보장제도를 도입하고 활용하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.
- 이러한 문제의식 하에 이하에서는 다음과 같은 소득보장제도의 가능성과 한계에 대해 검토하고자 함.
- 생애주기를 크게 아동기, 근로연령기, 노년기로 구분하고 각 시기의 연령층을

대상으로 하는 소득보장제도의 도입 및 확대를 검토

- 아동수당(3장), 청년(구직)수당(4장) 제도의 도입과 더불어 기초연금(8장)의 확대 발전방안을 검토

○ 생애주기별 소득보장제도 이외에 기타 소득보장제도의 발전방안에 대해 검토

- 근로무능력층 혹은 비근로연령대에 대해서는 기초생활보장제도의 부양의 무자 개선 등 발전방안(8장)과 장애인에 대한 소득보장제도의 강화 방안(10장)에 대해 검토.
- 근로능력이 있는 집단에 대해서는 청년 구직수당 이외에도 근로연령층을 대상으로 하는 소득지원제도인 한국형 실업부조제도의 가능성과 문제점에 대해 검토하고(6장), 아울러 자활지원제도의 발전 방안을 논의(7장)함으로써 근로의욕을 제고하면서도 소득보장기능을 강화할 수 있는 제도적 틀을 구축.

○ 소득보장제도를 보완하기 위한 자산형성지원제도의 발전을 모색하되, 소득보장제도의 설계 방향에 상응하여 생애주기별 제도 배치 방안을 검토(5장).

○ 이상의 논의를 바탕으로 생애주기별 다층적 소득보장제도의 구조를 설명하고 그 효과를 추정(2장).

○ 마지막으로 이상의 소득보장제도 발전방안이 갖는 핵심적 내용과 의의를 정리하고 그 한계를 언급하도록 함(11장).

□ 한편, 본 연구의 논의에 대해 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있음.

- 본 연구의 논의 내용은 특정 제도들을 신설하거나 개선할 경우 선택 가능한 방안들을 검토하는 데 중점을 두고 있는 바, 특정 제도의 선택이 최선이라는 판단을 전제로 하고 있는 것은 아님.
- 예컨대, 근로연령층을 대상으로 하는 제도(청년구직수당, 한국형 실업부조, 자활지원제도)들 사이에는 제도의 설계방식에 따라 상충가능성이 있으며, 따라서 이들 제도의 발전방안에 대한 본 연구의 분석은 상호 보완적인 내용이라기 보다 선택적일 수 있음에 유의해야 할 것임.

8 복지육구 및 환경변화에 따른 수요맞춤형 복지정책 발전방향 연구: 4차 산업혁명 대비 복지전략

- 소득보장체계의 중장기 발전방향을 제안하는 본 연구의 성격상 새로운 제도를 설계함에 있어서 고려되어야 할 모든 요인들을 고려하지는 못한 바, 이는 후속 연구를 통해 보완되어야 할 것임.



제 2 장

생애주기별  
다층 소득보장체계 구축방향



# 2

## 생애주기별 << 다층 소득보장체계 구축방향

### 1. 과제개요 및 모델

- 소득보장제도를 개선 및 확대하되, 제도 변화 및 확대에 따르는 시간과 재정소요, 행정 비용을 고려하여 단계적으로 접근
- 1단계로는 근로능력이 있는 취약계층의 근로유인을 제고하고 취업지원을 강화함으로써 근로를 통한 시장소득 획득을 지원하는 한편 복지수요의 증가를 억제
  - 본 연구에서 직접 다루지는 않았으나 보건복지분야의 일자리 확대는 취약계층의 시장소득 확대를 위해 지속적으로 노력해야 할 정책과제임
  - 자활지원제도의 개편과 전달체계를 개선하는 일(7장)은 근로가능 빈곤층의 근로유인을 제고하면서 소득보장을 강화하기 위한 중요 과제임
- 2단계는 기존 소득보장제도의 대상자를 확대하고 급여 수준을 인상함으로써 사각지대를 대폭 줄이는 정책을 주 내용으로 함
  - 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 완화하고 재산기준을 완화함으로써 빈곤층에 대한 포괄성을 제고(8장)
  - 기초연금 및 장애인 연금(장애수당)의 대상자를 확대하는 방안과 급여수준을 인상하는 방안을 조합(9, 10장)
  - 현재 일부 연령층에 국한하여 시행되고 있는 자산형성 지원제도를 청년층을 포함하는 전연령대로 확대하여 시행(5장)
- 3단계는 새로운 소득보장제도를 도입하고, 이를 통해 전 생애를 대상으로 하는 소득보장체계를 구축하는 단계임.
  - 우선적으로 6-11세를 대상으로 하는 아동수당을 도입하여 아동빈곤을 완화하고 양육부담을 줄임(3장)
  - 청년(구직)수당을 포함한 근로연령대 저소득층을 대상으로 하는 소득지원

### 프로그램을 도입(4장)

- 현재 노후소득보장에 집중되어 있는 소득보장체계를 전 생애주기를 대상으로 하는 소득보장체제로 개편
  - 현행 소득보장체계는 주로 노후의 빈곤화 위험에 대응하는 데 초점을 맞추고 있어 공적연금보험(국민연금과 특수직역연금)과 기초연금이 큰 비중을 차지하고 있음.
  - 근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 한 소득보장제도는 국민기초생활보장제도 및 긴급복지지원제도에 국한되어 있는 바, 이는 전 생애주기에 걸친 빈곤화 위험으로부터 국민을 보호하기에 미흡함.
  - 따라서 비노인층에 대한 현금급여를 신설, 확대함으로써 소득보장기능을 강화할 필요가 있음.
  - 아울러, 자산형성제도의 확충과 및 자립지원 제도 강화를 통해 빈곤화의 위험을 감소시키고 탈빈곤을 지원하는 다층적 빈곤대응(anti-poverty) 전략을 구축할 필요가 있음.
- 각 제도별 도입 및 개선과 관련된 각 방안에 대해서는 앞의 관련 장에서 별도로 논의한 바 있으므로, 이 장에서는 해당 주요 제도들이 시행될 경우 나타나는 종합적 효과를 중심으로 논의할 것임.

## 2. 제도현황 및 문제인식

- 2000년대 이후의 소득보장제도의 발전은 각 생애주기에 대해 비대칭적인 양상을 보임
  - 2000년 도입된 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무에 따른 차별을 두지 않음에도 불구하고 수급자 가운데 노령층이 다수를 차지함.
  - 공적연금제도가 미성숙한 상태에서 인구구조 변화가 급속히 진행되면서 노인 빈곤문제가 심각해짐에 따라 기초노령연금제도를 도입(2008년)하고 기초연금

제도로 확대 발전(2014).

- 근로연령/능력층을 대상으로 하는 대표적 제도인 자활지원제도와 근로장려세제는 대상자의 표적화(targeting)나 포괄성(coverage) 측면에서 한계를 지니고 있음.
- 고용사정이 악화되면서 근로연령층의 빈곤화 위험이 확산되고 있는 만큼 더 이상 소득보장기능을 근로 무능력층 대상 제도로만 국한하는 것은 바람직하지 않음.
- 근로연령층 중 취약집단을 대상으로 하는 소득보장제도를 도입하되, 근로유인을 저하시키거나 노동시장을 왜곡하지 않도록 엄밀한 설계가 필요함.

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

- 2장 이후에 논의될 각 제도별 국내외 유사정책 및 관련정책 사례에 대해서는 각 장에서 다룰 것이므로, 여기서는 전 연령층을 대상으로 단일한 틀의 소득보장제도를 제안하는 기본소득(basic income) 이론과의 차별성을 간단히 언급하고자 함.
- 소득보장제도의 근본적 개편안으로 국내외에서 관심을 받고 있는 기본소득제안은 다음과 같은 요소를 핵심적 특성으로 하고 있음.
  - 기본소득론의 다양한 변형에도 불구하고 공통된 특징으로 볼 수 있는 것은
    - 연령이나 근로능력 유무 등 인구학적 특성과 무관하게 모든 시민에게 지급.
    - 수급자격을 결정할 때 소득 및 자산수준, 실업이나 구직활동 여부 등과 무관하게 지급
    - 지원의 단위는 가구가 아닌 개인
    - 현물이나 서비스 지원이 아닌 급여
  - 한편, 주장에 따라 다음의 쟁점에서는 차이가 있음.
    - 모든 수급자에게 동일한 액수를 지급할 것인가

- 기존의 소득보장제도를 폐지하고 단일한 기본소득지원제도로 재편할 것인가
- 급여의 수준을 어느 정도로 할 것인가(예, 최저생활을 보장하는 수준으로 할 것인가) 등.

□ 기본소득론이 국내외서 정책적 논의의 대상이 되는 이유에는 기존 소득보장제도의 한계에 대한 인식이 확산되어 있기 때문일 것임.

○ 논의가 이루어지는 대부분의 국가(핀란드, 캐나다, 네덜란드 등)에서 여전히 국지적 실험단계에 있는 정책아이디어임.

○ 그럼에도 불구하고 기존 소득보장제도가 갖는 포괄성(coverage)의 한계(사각지대의 문제)를 해결하는 대안으로 인식되고 있음.

- 특히 근로연령층 대상 급여의 제약성이 갖는 문제를 해결하는 방안으로서 주목받고 있음.

□ 그러나 기존 소득보장체계의 문제점을 해결하는 다양한 방안이 존재할 수 있으며, 기본소득은 그 가운데 하나로써 비교, 고려되어야 할 것임.

○ 기본소득제도가 기존 소득보장제도의 한계를 극복하는 단일한 대체 제도로 기능하기에는 적지 않은 예산이 소요될 것이라는 제약이 있음.

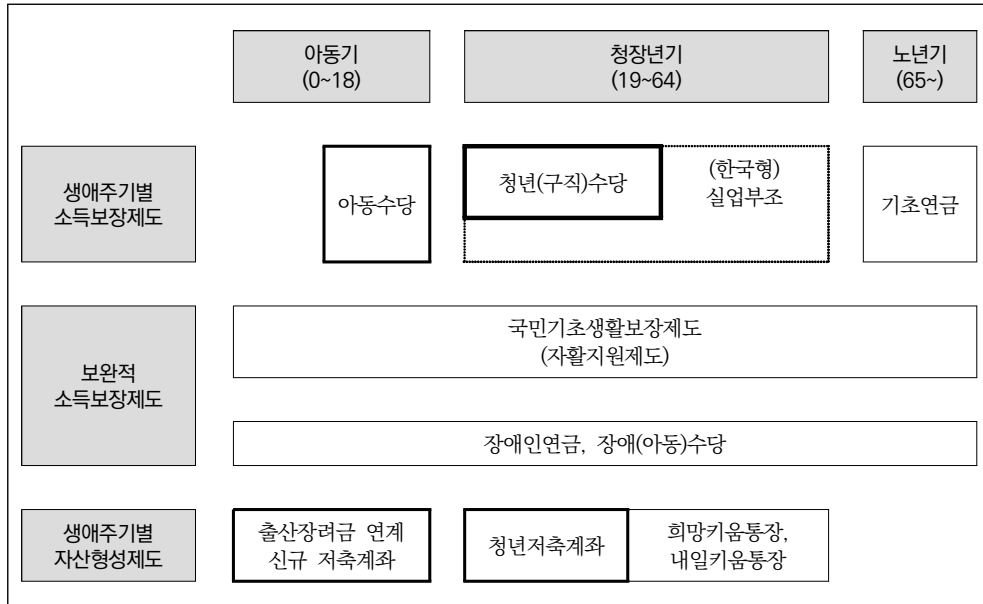
○ 기존 소득보장제도의 한계를 보완하기 위한 제도로 고려될 경우, 이는 다양한 인구집단을 대상으로 하는 수당(demogrant)의 형태와 크게 다르지 않을 가능성이 있음.

○ 만일 생애주기별 특성과 빈곤위험을 고려한 일련의 소득보장제도 집합을 구성한다면 기본적 소득보장이란 기본소득론의 취지를 수용하면서도 제도의 효율성을 높일 수 있을 것임

#### 4. 세부추진방안

- 전체 생애주기를 아우르는 특정 생애주기의 연령층 대상 소득지원 제도와 보완적 소득지원제도, 여타 관련 제도들의 조합으로 다층적으로 구성됨.
- 생애주기에 따른 소득보장제도에 해당되는 제도는 아동수당(2장), 청년(구직)수당(3장), 그리고 기초연금(8장)임.
  - 기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조제도(7장)와 장애인 연금 및 장애수당(9장)은 중요한 소득보장제도로서 기능하기는 하지만, 특정 생애주기의 연령대를 대상으로 하는 제도는 아니라는 점에서 위 제도와 구별되는 보완적 소득보장제도로 기능한다고 볼 수 있음
  - 5장에서 검토될 한국형 실업부조제도는 유력한 근로연령층 대상 소득보장 제도로 설계될 수 있으나 청년(구직)수당과 병행하여 시행되기 어려운 만큼 사전적 조정이 불가피할 것임.
  - 즉 근로연령층 대상 소득보장제도는 청년(구직)수당 이외에 한국형 실업부조(5장)와 자활지원제도의 개편방안(6장)등을 종합적으로 검토한 결과에 근거하여 설계되어야 할 것이며, 이 과정에서 세 제도간의 위상설정과 역할분담이 중요함.
- 생애주기별 자산형성제도(4장)는 소득보장제도는 아니나, 소득보장제도에 대한 잠재적 정책수요집단 규모에 직접적으로 영향을 미친다고 할 수 있으며, 일정 부분 소득보장제도의 수요를 대체할 수 있을 것으로 기대됨.
- 생애주기별 소득보장제도의 편제를 도식화하면 아래의 [그림 2-1]과 같음.

[그림 2-1] 생애주기별 소득보장체계(비사회보험)와 관련 제도(안)



주: 진한 테두리는 신설이 필요한 제도임.

□ 이하에서는 각 단계별, 방안별 소요 예산 및 효과를 추계하고자 함.

○ 위에서 언급한 1단계를 제외하고 2, 3단계는 각각 3가지 방안으로 구성

## 5. 대상자 및 예산추계

□ 각 단계에 따라 추가적으로 소요되는 예산의 연도별 예상치는 아래의 <표 2-1> 및 <표 2-2>와 같음.

○ 1단계에 대해서는 추가적으로 소요되는 예산을 상정하지 않음

○ 2, 3단계에 대해서는 각각 3가지 안을 상정하되, 각 제도별로 소요예산이 가장 적은 점진적인 안을 결합한 것을 1안으로 하고 반대로 소요예산이 가장 많은 것으로 예상되는 안을 결합한 것을 3안으로 상정함

- 2단계는 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선과 재산기준 완화, 기초



연금 및 장애인 연금의 대상자 및 급여 확대, 아동 및 성년기의 자산형성 지원제도 확충 등이 이루어진 단계를 상정한 것임.

- 3단계는 아동수당과 청년(구직)수당이 도입된 단계를 상정한 것임.

○ 소요 예산의 경우 국비 부담분만을 추계한 것임

- 기존 제도의 경우 추가 소요예산의 국비 부담비율은 기존 제도의 부담비율을 그대로 준용하고, 신규 제도의 경우 국비분담율을 80%로 가정하여 계산함.
- 단, 80% 국비분담율은 계산을 위한 단순한 가정일 뿐임에 유의해야 할 것임.

〈표 2-1〉 2단계의 연도별 소요예산 추이(안)

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
1안	6,378	6,524	7,961	9,402	10,820
2안	22,228	49,380	52,822	55,268	58,691
3안	81,097	131,259	135,713	142,168	147,601

주: 예를 들어 2018년의 1안 = 기초보장제도 확충 5,100억 + 자산형성지원 148억원 + 장애인연금 확대 1,130억원임. 또한 2019년 3안 = 기초보장제도 확충 74,000억 + 자산형성지원 148억원 + 기초연금 확대 50,000+장애인연금 확대 6,949억원임. 각 제도별 예산 추정치 상세한 내용은 이후 각 장의 내용 참조.

〈표 2-2〉 3단계의 연도별 소요예산 추이(안)

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
1안	7,859~8,588	12,195~13,635	16,495~18,639	20,769~23,620	24,964~28,509
2안	10,249~11,361	16,530~18,728	22,769~26,041	28,971~33,325	35,089~40,501
3안	58,705~59,445	58,786~59,518	58,804~58,991	58,815~59,068	58,641~59,122

주: 아동수당의 경우 만 0세 또는 만 6세부터 지급하기 시작하여 지급연령을 순차적으로 확대하는 방안을 이용하여 추정함. 2018년의 1안 = 아동수당 4,250~4,979억 + 청년(구직)수당 3,609억원임. 각 제도별 예산 추정치 상세한 내용은 이후 각 장의 내용 참조.

## 6. 기대효과

□ 기초연금의 확대와 아동수당 및 청년(구직)수당의 도입이 빈곤지표에 미칠 영향을 추정한 바, 세 제도 변화의 1~3안을 결합한 데 따른 연령대별 빈곤율 및 소득격차비율(income gap ratio)의 변화는 아래의 <표 2-3>과 같음.<sup>1)</sup>

○ 1안의 시나리오에 따른 경우 전체 빈곤율은 현재 가처분소득 기준 빈곤율에 비해 약 1.6~1.7%p 하락하고, 0~11세 아동 빈곤율은 0.6~1.1%p, 청년 빈곤율은 1.6%p, 노인빈곤율은 6.9%p 하락할 것으로 추정됨.

- 소득격차비율의 경우 전체 인구에서는 0.4%p가 감소하고 청년층에서는 5.6%p 감소, 노인층에서는 0.9%p 감소할 것으로 예상됨.

○ 가장 적극적인 확충 방안인 3안의 시나리오를 따른 경우 전체 인구의 빈곤율은 1.0%p 하락하고, 청년층과 노인층에서는 각각 1.9%p, 2.5%p 하락하는 것으로 예측됨.

<표 2-3> 생애주기별 소득보장제도 시나리오에 따른 빈곤지표의 변화 추정(2015년, 가처분소득 기준)

(단위: %)

변수		전체 연령	0-11세 아동	청년	중년	장년	노인
빈곤율	현행	12.8	6.5	6.7	5.6	12.0	44.7
	1안	11.1~11.2	5.4~5.9	5.1	5.1~5.3	11.0	37.8
	2안	11.7~11.8	5.5~6.0	5.5	5.3~5.5	11.3~11.5	40.4
	3안	11.7~11.8	5.1~5.6	4.8	5.2~5.4	11.0~11.2	42.2
소득 격차 비율	현행	35.6	25.7	33.1	32.2	33.4	39.8
	1안	30.0~30.2	25.8~27.0	26.5~26.7	31.0~31.6	32.9	30.1
	2안	32.0~32.1	26.1~27.1	27.9	31.4~31.9	33.0~33.4	33.6~33.7
	3안	34.8~35.0	26.4~27.5	30.6~30.8	31.7~32.5	33.8~34.1	38.1~38.2

1) 여기서 각 빈곤율은 세 제도의 변화를 전제로 한 추정치이므로 각 제도별 변화 효과를 각각 추정한 3, 4, 9장에서의 연령대별 빈곤율 추정치와 다를 수 있음.

제 3 장 아동수당



## 1. 과제개요 및 모델

□ 아동수당은 아동의 건강한 발달을 위해 아동이 있는 가구의 양육비용을 보전해 주기 위한 현금성 급여를 의미함.

○ 아동이 있는 가구에 대한 소득을 지원한다는 의미에서 가족수당이라고 할 수 있으며, 이는 아동이 있는 가구가 아동이 없는 가구에 비해 양육비용을 포함한 생계에 필요한 지출 수준이 높은 것을 반영한 것임.

○ 현재 아동이 있는 가구에 대한 현금지원은 실질적 양육부담을 해소하기 어려운 수준이며, 양육비용 부담 증가는 저출산의 원인 중 하나로 분석되고 있음.

○ 아동수당 도입을 통해 아동이 있는 가구에게 현금을 지원하여 양육비용 부담을 경감시킬 필요성이 있으며, 아동이 있는 가구의 양육비용 지원을 통한 소득 보전 뿐만 아니라 출산유인을 위한 접근을 함께 고려해야 함.

□ 아동수당 도입의 기본 원칙과 방향

○ 아동수당은 소득과는 무관하게 모든 아동에게 지급하는 것이 원칙

- 다만 예산 제약에 따라 특정 연령대의 아동으로 제한하거나, 소득수준을 고려하여 지급하는 방안도 함께 고려함

○ 아동 1인당 매월 일정액을 현금으로 지급

○ 아동양육비용을 실질적으로 경감할 수 있도록 충분한 급여 제공(예: 아동 1인당 20만원)

- OECD 2006년 기준: 2명 아동가구 기준, 총소득의 7.7%, 가처분 소득의 9.3% 수준: 한국의 경우 아동 1인당 약 16-20만원 수준(최성은 외, 2009:34)

○ 아동의 발달단계에 따라 중복되지 않고 연속적으로 지원

- 기존의 보육료/가정양육수당 지급과 중복되지 않도록 특정 연령대 아동을 대상으로 지급함
- 기존 보육료/가정양육수당 대상자에게 지급할 경우, 기존 정책 조정 필요

□ 아동수당(안)

○ 1안) 아동수당의 필요성이 높은 저소득층 가구에 집중하여 아동수당을 제공함.  
중위소득 미만 가구에 아동 1인당 20만원씩 지급하는 안

- 1-1안) 만 0-5세 아동이 있는 가구에 아동 1인당 20만원씩 지급하는 안
- 1-2안) 만 6-11세 아동(초등학교 재학)이 있는 가구에 아동 1인당 20만원씩 지급하는 안
- 예산제약 고려, 1안(중위소득 미만 가구)을 연차적으로 시행하는 방안 가능
  - 연도 별로 만 0세 또는 만 6세가 되는 아동에게 시행하고 전년도에 아동수당을 받은 아동은 만 5세 또는 만 11세가 될 때까지 지급하는 방안
  - 예) 2018년에 만 0세 또는 만 6세가 되는 아동만을 대상으로 시행, 2019년에는 만0세(만 6세) 아동을 수당 지급 대상으로 추가하여 누적 시행

○ 2안) 소득기준 하위 70% 가구에 아동 1인당 20만원씩 지급. 보편적 수당의 성격을 고려하여 아동가구 중에서 70%가 받을 수 있도록 설계

- 2-1안) 만 0-5세 아동이 있는 가구에 아동 1인당 20만원씩 지급하는 안
- 2-2안) 만 6-11세 아동(초등학교 재학)이 있는 아동 1인당 20만원씩 지급하는 안
- 예산제약 고려, 2안(소득 하위70% 미만 가구)을 연차적으로 시행하는 방안 가능
  - 매 해 만 0세 또는 만 6세가 되는 아동에게 시행하고 전년도에 아동수당을 받은 아동은 만 5세 또는 11세가 될 때까지 지급하는 방안

○ 3안) 아동수당의 보편적인 성격을 반영하여 소득기준 제한을 제거하여 아동 1인당 20만원씩 지급하는 안

- 3-1안) 만 0-5세 아동을 대상으로 아동 1인당 20만원씩 지급
- 3-2안) 만 6-11세 아동을 대상으로 아동 1인당 20만원씩 지급
- 장기적으로 만 12-17세 중고생에게도 확대하는 방안을 고려

## 2. 제도현황 및 문제인식

- 아동대상 정책 지원은 서비스 중심으로 편중되어 있음
  - 2010년 기준 아동가족복지 지출 중 현금지원 비중은 GDP 대비 0.01%임. 스웨덴, 영국, 프랑스의 경우 GDP 대비 0.8% 수준
- 현재 시행하고 있는 가정양육수당 및 보육료 지원은 아동가구의 양육비용 부담을 실질적으로 해결하고 있지 못하고 있는 실정
- 아동가구의 양육비용 부담을 실질적으로 완화시킬 수 있는 방안 필요
- 아동의 발달단계 별로 아동양육에 대한 지원을 연속적으로 제공함으로써 아동이 있는 가구의 양육부담을 초등학교 입학 이후에도 지속적으로 완화할 필요가 있음.
  - 현재 만 0-5세 아동 대상 보육료 지원(22-42만원, 연령에 따라 차등) 및 가정양육수당(10-20만원)이 지급됨. 그러나 6-11세 초등학교에 재학 중인 아동을 양육하기 위한 지원은 부족한 실정임. 반면 초등학교 재학 중인 아동에 대한 현금지원은 부족함.
  - 초등학교 의무교육으로 무상교육이 이루어지고 있으므로 실질적으로 국가 지원의 혜택을 받고 있음. 그러나 현금지원이 아니기 때문에 정책 체감도가 낮음. 만6-11세 아동을 대상으로 먼저 시행 하는 안도 고려해 볼 수 있음.
- 만 0-5세 아동에게도 아동수당이 지급되면, 기존의 보육료 지원/가정양육수당 지급 정책을 조정할 필요가 있음.

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

- 외국의 아동수당 제도는 지원방식, 재원조달방식을 기준으로 6가지 유형으로 구분할 수 있음(〈표 3-1〉 참고)
  - 소득수준과의 관련 여부에 따라 ‘보편적 수당’과 ‘소득연계 차등지급 수당’으로 구분할 수 있음. 소득연계 방식과 관련하여 (보편적) 기본수당에 소득연계 수당을 합산하는 방식과 소득연계 차등지급 방식으로 구분됨
  - 재원조달방식과 관련하여 ‘정부예산’, ‘고용주, 근로자, 정부가 분담’으로 구분할 수 있음
- 한편 미국의 경우, 아동장려세제(tax credit), 근로소득장려세제(EITC) 등의 형태로 아동을 양육하는 가구에 대한 세금 혜택을 제공함. 이는 아동이 있는 가구의 양육비용 부담을 경감하는 방식 중 하나로 아동수당의 한 형태로 볼 수 있음
  - 아동수당이 도입되면 아동관련 조세지원에 따른 각종 혜택 등 제도 간 정책 조정이 필요함

〈표 3-1〉 외국의 아동수당 정책 유형

지원방식	보편적 기본수당	기본수당+소득연계 (차등지급)	소득연계 차등지급
정부	스웨덴, 네덜란드, 노르웨이, 아일랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 아이슬란드, 핀란드	독일, 뉴질랜드, 호주, 캐나다	프랑스(2015년 이후) 영국(2013년 이후)
고용관련(고용주, 근로자, 정부)	스위스, 오스트리아, 이스라엘	그리스	이탈리아, 일본(2015년 이후)

자료: Social Security Administration(2014), 이봉주(2016)에서 재인용

- 최근 영국, 프랑스, 일본 등 주요 국가에서는 가구소득에 따라 아동수당을 차등적으로 지급하는 방향으로 정책을 개혁하였음
  - 고소득층의 경우, 프랑스에서는 기본수당의 1/4을 지급하는 반면, 영국은 지급하지 않음
  - 일본의 경우에도 아동수당을 받을 수 있는 가구소득의 상한선을 설정하여



시행하고 있음

- 〈표 3-2〉는 영국, 프랑스, 일본 등의 소득수준에 따른 수당지급 기준을 나타낸 것임
- 아동수당은 보편적 급여의 성격을 갖지만, 최근 아동수당 개혁은 소득과 연계하여 지급하는 추세임을 고려할 필요가 있음
  - 우리나라에서도 아동수당 정책을 도입할 경우, 아동양육비 지원이 필요한 가구에 집중하는 의미에서 소득기준을 자격요건으로 고려할 필요가 있음

〈표 3-2〉 영국, 프랑스, 일본의 아동수당: 소득기준과의 관련성

국가	내용
영국(2013년 개혁)	* 만16세 이하(학생인 경우, 18세 미만) * 연간소득: 5만 파운드 미만: 기본수당 100% * 연간소득 5만-6만 파운드: 소득에 따라 차등 지급 * 연간소득 6만 파운드 이상: 지급 제외
프랑스(2015년 개혁)	* 만 20세 이하 * 가계소득 월6천유로 이하: 기본수당 100% * 가계소득 월6천-8천유로: 기본수당 50% * 가계소득 월8천유로 이상: 기본수당 25%
일본(2006)	* 만 12세 미만 * 4인 가구소득이 피고용자 연간 684만엔, 비고용인(자영업자) 612만엔 이하인 경우에 지급

자료: 이선주(2006), 이봉주(2016)

#### 4. 세부추진방안 및 일정

- 2017년: 아동수당 도입과 관련된 정책연구 및 법령 제정/개정
- 2018년 7월: 중위소득 미만인 아동이 있는 가구를 대상으로 시행
  - 만 0-5세 또는 만 6-11세 아동만을 대상으로 시행할 경우, 2018년에 만0세 또는 6세가 되는 아동을 대상으로 먼저 시행하고, 연차적으로 확대하는 방안도 고려할 수 있음
- 장기적으로는 소득기준 하위 70% 아동가구 및 만 12-17세 아동(청소년)으로 확대하는 방안을 고려함

## 5. 대상자 및 예산추계(5년간, 국비기준)

### □ 대상자 규모 추계

- 아동인구 추계는 통계청(2014) 장래인구 추계 자료 (연령별 시도 추계 인구표)를 이용하여 2018년도부터 2022년까지 추계하였음
- 소득기준은 통계청(2015) 가계동향조사를 이용하여 추정하였으며, 소득은 시장소득을 기준으로 추정함
- 먼저 중위소득 미만을 기준으로 대상 아동규모를 예측함
  - 만0-5세 아동가구 중 중위소득 미만 아동 규모는 약 147만 명을 유지함
    - 0-5세 아동 가구, 중위소득 미만 아동 중에서 2018년도에 만 0세가 되는 아동은 약 26만 명이며, 각 연도별로 대상아동을 누적하여 합산하면 2022년에는 129만 명임
  - 만 6-11세 아동 가구 중 중위소득 미만 아동은 약 125만-127만 명 수준임
    - 6-11세 아동 가구, 중위소득 미만 아동 중에서 2018년에 6세가 되는 아동은 약 22만명임. 각 연도별로 6세가 되는 아동에 전년도 지급대상 아동을 합산하면 2022년에는 약 110만명 규모임
- 소득기준 하위 70% 가구의 아동 수 추정은 다음과 같음
  - 만 0-5세 아동가구 중 소득 하위 70% 해당 아동 규모는 약 210-212만 명임
    - 만 0세 아동을 먼저 시행할 경우, 2018년에 만 0세가 되는 아동수당 지급 대상 아동규모는 약 38만 명이며, 각 연도별로 만 0세 가 되는 아동을 추가하여 지급대상 아동을 합산하면, 2022년에는 약 189만 명으로 추정됨
  - 만 6-11세 아동가구 중 소득 하위 70% 가구 해당 아동 수는 약 191-193만 명 수준임
    - 만 6세 아동만을 대상으로 먼저 시행하는 경우, 2018년에 만6세가 되는 아동은 약 32만 명임. 각 연도별로 6세가 되는 아동에 전년도 지급대상 아동을 합산하면 2022년에는 약 161만명 정도로 예상됨

- 소득기준을 제거할 경우, 만0-5세 아동은 270-272만 명이며, 6-11세 아동 규모는 대체로 272-276만 명임.

〈표 3-3〉 아동수당 지급 대상 아동 연도별 추계

(단위: 만 명)

유형	2018	2019	2020	2021	2022
<b>중위소득 미만</b>					
1-1안) 만0-5세(54.1%)	147	147	147	146	146
0세부터 누적(57.2%)*	26	52	78	103	129
1-2안) 만6-11세(46.0%)	127	127	125	125	125
6세부터 누적(48.9%)**	22	44	66	88	110
<b>소득 하위 70% 미만</b>					
2-1안) 만0-5세(77.8%)	212	211	211	211	210
0세부터 누적(83.7%)*	38	76	114	151	189
2-2안) 만6-11세(70.1%)	193	193	191	191	191
6세부터 누적(71.2%)**	32	64	97	129	161
<b>전체</b>					
3-1안) 만 0-5세	272	271	271	271	270
3-2안) 만 6-11세	276	275	272	272	273

\* 해당 연도에 0세가 되는 아동부터 순차적으로 지급하여 대상자 누적

\*\* 해당 연도에 6세가 되는 아동부터 순차적으로 지급하여 대상자 누적

자료: 통계청(2014), 「장래인구추계」, 통계청(2015) 「가계동향조사」, 원자료(연간)

## □ 각 안별 소요 재정 추계

- 1안) 중위소득 미만 아동만을 대상으로, 아동 당 매달 20만원을 지급

- 1-1안) 만 0-5세 아동을 대상으로 할 경우, 매 해 약 2조8천억 원이 소요될 것으로 추정
  - 해당 연도에 만 0세가 되는 아동부터 지급할 경우, 2018년 약 5천억, 2019년 약 1조원이 소요됨, 연간 약 5천억원씩 증가하여 2022년에는 약 2조 5천억원이 소요될 것으로 예상됨
- 1-2안) 6-11세 아동을 대상으로 할 경우, 매 해 약 2조 4천억 원이 소요될 것으로 추정

- 해당 연도에 6세가 되는 아동부터 지급할 경우, 2018년 약 4천억, 2019년 약 9천억이 소요됨. 2022년에는 약 2조 1천억이 소요될 것으로 예측됨
- 2안) 소득 하위 70% 미만 아동 가구를 대상으로, 아동 당 매달 20만원을 지급
  - 2-1안) 만 0-5세 아동을 대상으로 할 경우, 매 해 약 4조원이 소요될 것으로 추정
  - 해당 연도에 만 0세가 되는 아동부터 지급할 경우, 2018년 약 7천억, 2019년 약 1조5천억이 소요되며, 2022년에는 약 3조 6천억원이 소요될 것으로 예상됨
  - 2-2안) 6-11세 아동을 대상으로 할 경우, 매 해 약 3조 7천억원 정도가 소요될 것으로 예측됨
  - 해당 연도에 만 6세가 되는 아동부터 지급할 경우, 2018년 약 6천억, 2019년 약 1조2천억이 소요되며, 2022년에는 약 3조1천억 원이 소요될 것으로 추정됨
- 3안) 소득기준 없이, 대상 아동에게 매달 20만씩 지급
  - 3-1안) 만0-5세를 지급 대상으로 할 경우, 매 해 약 5조 2천억이 소요될 것으로 추정
  - 3-2안) 6-11세 전체 아동을 대상으로 한 경우, 매 해 약 5조 2천-5조3천억이 소요될 것으로 예상

〈표 3-4〉 연도별 아동수당 지출 추계

(단위: 억원)

유형	2018	2019	2020	2021	2022
<b>중위소득 미만</b>					
1-1안) 만0-5세(54.1%)	28,217	28,177	28,131	28,091	28,035
0세부터 누적(57.2%)*	4,979	9,940	14,887	19,822	24,750
1-2안) 만6-11세(46.0%)	24,346	24,308	24,018	24,015	24,072
6세부터 누적(48.9%)* *	4,250	8,500	12,743	16,971	21,205
<b>소득 하위 70% 미만</b>					
2-1안) 만0-5세(77.8%)	40,621	40,564	40,498	40,440	40,360
0세부터 누적(83.7%)*	7,295	14,565	21,813	29,045	36,265
2-2안) 만6-11세(70.1%)	37,074	37,017	36,576	36,570	36,658
6세부터 누적(71.2%)* *	6,183	12,367	18,541	24,691	30,853
<b>전체</b>					
3-1안) 만 0-5세	52,186	52,112	52,027	51,953	51,850
3-2안) 만 6-11세	52,926	52,844	52,214	52,206	52,331

\* 해당 연도에 0세가 되는 아동부터 순차적으로 지급하여 대상자 누적

\*\* 해당 연도에 6세가 되는 아동부터 순차적으로 지급하여 대상자 누적

\*\*\* 예산은 국비기준이며, 총 예산의 80%를 국비 부담으로 가정

자료: 통계청(2014), 「장래인구추계」, 통계청(2015) 「가계동향조사」, 원자료(연간)

## 6. 기대효과

- 실질적인 도움이 될 수 있는 수준의 아동수당 제공을 통해 아동양육 가구의 양육부담을 완화함
- 저소득층 아동가구의 빈곤율을 완화함
- 아동의 발달단계, 특히 초등학교 단계에서 양육부담을 완화하고, 아동기 전반에 걸쳐서 양육하기 좋은 환경을 함께 구축한다면, 장기적으로 출산율 증진에도 기여할 것으로 예상됨.

〈표 3-5〉 아동수당 방안별 도입에 따른 빈곤감소 효과 추정

소득 기준			소득기준별 빈곤율*(%)			
			시장소득		가처분소득	
유형			전체	아동	전체	아동
도입전			17.3	8.1	12.8	6.9
도입 후	중위소득 미만	1-1안) 만0-5세(54.1%)	-	-	12.3(12.8)	5.7(6.7)
		1-2안) 만6-11세(46.0%)			12.3(12.6)	5.6(6.4)
	소득하위 70% 미만	2-1안) 만0-5세(77.8%)			12.3(12.8)	5.7(6.7)
		2-2안) 만6-11세(70.1%)			12.3(12.6)	5.6(6.4)
	전체	3-1안) 만0-5세			12.3(12.8)	5.7(6.7)
		3-2안) 만6-11세			12.3(12.6)	5.6(6.4)

\* 괄호 안은 해당 연도에 만 0세 또는 만 6세가 되는 아동에게 수당을 지급하였을 경우의 추정 빈곤율을 나타냄  
 자료: 통계청(2015) 「가계동향조사」, 원자료

○ 〈표 3-5〉는 가계동향조사(2015) 자료를 이용하여 각 방안별 아동수당 도입에 따른 빈곤율 감소효과를 모의실험(simulation)한 결과를 나타냄

- 빈곤율은 중위소득 50% 미만을 기준으로 산정하였으며, 시장소득과 가처분소득을 기준으로 추정하였음. 또한 빈곤율 수준 및 빈곤율 변화(빈곤감소 효과)는 전체인구와 아동인구로 구분하여 추정하였음.
- 2015년 시장소득 기준 빈곤율은 전체(개인), 아동인구 각각 17.3%, 8.1%였으며, 가처분 소득 기준 빈곤율은 각각 12.8%, 6.9%로 나타남.
- 아래에서는 실질적인 빈곤상태 변화를 파악하기 위해 ‘가처분 소득’을 기준으로 서술함

○ 아동에게만 수당이 주어지기 때문에 빈곤율 감소효과는 아동인구가 전체인구에 비해 약 2배 정도 높은 효과를 보임

- 전체 빈곤율의 감소효과는 각 안별로 차이가 없음. 모든 안은 아동수당 도입 후, 가처분 소득 기준 전체 빈곤율을 0.5%pt 감소시킨 것으로 나타남
- 아동 빈곤율은 만 0-5세 아동을 대상으로 각 안을 시행할 경우, 약 1.2%pt 감소하는 것으로 나타나며, 만 6-11세를 대상으로 각 안을 시행할 경우 1.3%pt 감소하는 것으로 나타남
- 예산제약 고려하여 2018년에 만0세 또는 만 6세만을 대상으로 시행할 경우,

전체빈곤율은 거의 변화가 없거나, 0.2%pt 정도 감소하는 것으로 예측되었으며, 아동빈곤율의 경우 0.2%pt-0.5%pt 정도 감소하는 것으로 추정됨

- 전체적으로 만6-11세 아동을 대상으로 할 경우, 만0-5세 아동을 대상으로 할 경우보다 빈곤율 감소효과가 약간 더 큰 것으로 예측됨

○ 그러나 아동빈곤율 감소효과는 높지 않음. 이는 보편적 수당의 성격을 지니는 아동수당의 속성에서 비롯됨

- 저소득층만을 대상으로 하는 것이 아니라, 아동이 있는 가구의 양육비 지원이 정책목표이기 때문임
- 따라서 빈곤감소효과를 기준으로 정책성가를 평가하는 것은 적절하지 않을 수 있음

## 7. 고려사항

□ 아동수당의 성격: 보편적 아동수당 vs. 선별적(소득기준 요건) 아동수당

- 소득과 무관하게 만 0-17세 모든 아동에게 매달 일정액을 지급하는 방식이 이상적임. 그러나 이러한 보편주의적 아동수당은 예산 제약으로 인해 현실적으로 도입하기 어려움(소요예산: 약 19-20조원).
- 중산층 이상 고소득층 아동에게도 아동수당을 제공하는 정책에 대해 국민적 공감대가 아직은 형성되지 않은 상태라고 여겨짐.
- 아동양육 부담이 높은 중위소득 미만 가구를 대상으로 아동수당을 제공함으로써, 아동수당 정책의 대상효율성을 증진시킬 수 있음.
- 아동수당은 행정적으로 간편하여 아동에 대한 낙인효과가 적은 특성이 있음.

□ 정책목표: 아동양육 부담 완화 vs. 출산유인

- 아동수당은 아동양육 부담을 완화하는데 주된 목적이 주어져야 함. 일부 국가에서는 출생순위에 따라 아동수당 금액을 차등적으로 지급(예: 독일). 이를 통해 출산율 증진을 기대함.

- 그러나 출생순위에 따른 차등적인 수당지급이 효과적인 출산유인(birth incentive)으로 작용하는지에 대해서는 명확한 결론이 나지 않음.
- 아동수당은 양육부담을 완화하는 것을 목표로 추진하고, 양육부담을 완화하여 양육하기 좋은 환경을 구축하면, 그 결과로 자연스럽게 출산율이 향상될 것임.
- 출생순위별 차등적인 지급은 제도를 복잡하게 만들고, 국민들이 제도를 쉽게 이해하고 신뢰하는데 지장을 초래할 수 있음.

□ 아동수당을 받지 못하는 가구(상위 30% 또는 중위소득 이상 가구)에 대한 적절한 대응

- 모든 가구에 아동수당을 제공하고, 상위 30% 등 고소득 가구의 경우에는 연말정산, 종합소득세 신고를 통해 수급한 아동수당 전액을 세금으로 환수하는 방법이 있음
- 이러한 아동수당에 대한 100% 세금부과를 통한 환수는 고소득 가구의 더 큰 불만으로 제기될 가능성이 있음
- 예산제약으로 인해 모든 아동에게 아동수당을 제공하기 어려운 점을 제도 준비 및 시행과정에서 충분히 설명하고 양해를 구하는 방법이 적절한 것으로 여겨짐

□ 기존 제도와의 관계

○ 0-5세 보육료 지원, 가정양육수당과의 중복지급 문제

- 0-5세 아동을 포함하여 아동수당을 지급할 경우, 중복지급 문제가 제기됨.

○ 아동과 연동된 조세제도와의 관계 조정

- 아동수당이 도입되면, 현금으로 지급되는 아동과 연계된 tax credit(CTC, EITC)과 관계 조정 또는 축소 필요

○ 민간 보육시설의 보육료 인상 가능성

- 민간 보육시설에서 아동수당 지급을 고려하여 보육료를 인상할 가능성이 있음.
- 한편 아동수당 지급대상을 6-11세로 할 경우, 문제가 되지 않음. 다만 아동수당이 사교육비로 지출될 가능성은 있음. 이는 아동가구의 자율적 선택의 영역임.



□ 예산제약으로 인한 전면시행 어려움

- 연령 또는 소득계층을 고려한 아동수당 수급 대상자를 제한하는 방식을 고려
  - 저소득층 아동을 대상으로 시행 후 중산층 이상으로 확대하는 방안을 고려할 수 있음
  - 초등학교 저학년 대상으로 시행 후 초등학교 고학년으로 확대하는 방안을 고려할 수 있음
  - 시행에 대한 부담을 줄이기 위해 시행 첫 해 만 6세 부터 적용하여 1세 씩 누적하여 시행하는 방안을 고려할 수 있음
- 장기적으로는 만 12-17세 중고생에게도 확대하는 방안을 염두해 두어야 함

□ 기타

- \* 재원마련 관련: 지출해야 하는 재원 규모 및 재원마련 방법에 대한 이슈
- \* 다른 인구집단(노인, 청년 등) 대상 정책 우선순위가 높을 가능성

※ 제도 대비표

구분		현행	향후					
지원대상		- 0-5세 아동가구: 보육료, 가정양육수당, 부양가족(아동)공제, 자녀장려세제(CTC) 등 지원이 집중 - 6-11세 아동가구: 방과후 교육, 부양가족 공제 이외의 지원이 없음	- 0-5세 보육료, 가정양육수당 유지 - 6-11세 아동수당 지급 (추후 소득기준 완화, 12-17세 확대) - 부양가족(아동)공제 등 공제혜택 조정 필요					
			6-11세 대상			0-5세 대상*		
			1안	2안	3안	1안	2안	3안
			중위소득 미만	소득하위 70%미만	6-11세	중위소득 미만	소득하위 70%미만	0-5세
지원수준		- 0-5세 아동가구: 보육료(22-42만원), 가정양육수당(10-20만원) 지원 * 아동 연령별 차등 지원	20만원	20만원	20만원	20만원	20만원	20만원
관련 예산	시행년도 총액	보육예산: 2017년 5.32조원 (3-5세 누리과정 예산 제외)	30,432억원	46,343억원	66,157억원	35,257억원	50,777억원	65,232억원
	국비 (80%)		24,346억원	37,074억원	52,926억원	28,217억원	40,621억원	52,186억원
	지방비 (20%)		6,086억원	9,269억원	13,231억원	7,054억원	10,155억원	13,046억원
빈곤율**		6.9%	5.6% (6.4%)	5.6% (6.4%)	5.6% (6.4%)	5.7% (6.7%)	5.7% (6.7%)	5.7% (6.7%)

\* 0-5세를 대상으로 아동수당 도입을 고려할 때 대상자 규모와 재정추계를 추가적으로 분석하였음, 0-5세 아동수당 도입 고려시 양육수당 및 보육비용 조정 필요

\*\* 괄호안의 빈곤율은 아동수당을 만 0세 또는 만 6세부터 지급하기 시작하여 지급연령을 순차적으로 확대하는 방안을 이용하여 추정

제 4 장

청년(구직)수당



# 4

## 청년(구직)수당 <<

### 1. 과제개요 및 모델

- 청년층(만 19~34세)을 대상으로 일정 금액의 현금을 지원하는 제도
  - 통상적인 의미에서 수당(allowance)은 특정한 인구학적 요건을 만족하는 모든 개인에게 재산조사(means test) 없이 지급하는 보편적 현금급여를 의미
    - 해당 연령층 모두에게 지급하지 않지만 다수(예, 70%)에게 지급하는 급여(예, 기초연금) 역시 보편적 급여에 가깝다는 점에서 수당으로 볼 수 있다는 견해도 존재하며, 이 경우 재산조사를 수반하게 됨.
  - 그러나 엄격한 재산조사를 통해 수급자 비율을 소수로 유지할 경우에는 ‘수당’이라는 명칭을 사용하는 것은 적절치 않음.
- 청년층이 근로능력이 있는 연령층(15~64세)에 해당됨을 고려할 때 해당연령 모두에게 지급하기보다 특정 노동시장 지위(예, 실업)에 있는 개인에게 지급할 수 있음.
  - 또한 취업을 위한 구직활동(또는 취업지원, 교육훈련 서비스의 이용 등)에 참여하는 것이 수급의 요건으로 부과될 수 있음.
    - 구직활동을 전제로 수당이 지급될 경우 청년구직수당이라는 명칭이 적절할 것임
- 청년수당의 주 목표가 무엇인가(빈곤층 생활 보호, 빈곤화 예방, 취업촉진 등)에 따라 급여의 수준이 달라질 수 있음
  - 청년수당은 기본적으로 개인대상 급여이나(연령과 노동시장 지위 모두 개인의 속성), 빈곤 예방이나 생계지원 등의 목표를 설정할 경우 재산조사는 가구단위의 소득과 자산에 대해 이루어질 수 있음.
  - 이러한 점을 고려할 때 청년수당 모형을 설정할 때 고려되는 요인은
    - 급여의 목표

- 구체적 연령기준
- 소득 및 자산기준 적용 여부 및 그 수준(보편성의 정도)
- 노동시장 지위 관련 요건 부과(구직활동 의무 등) 여부
- 급여의 수준 등일 것임.

□ 통상 청년층을 구분할 때에는 19~34까지를 포괄하는 경우가 많지만, 이하에서는 그 가운데 25~29세의 연령층을 우선 대상으로 논의할 것임.

○ 19~24세의 경우 재학이나 군입대 등의 사유로 인한 비경제활동이 많고, 30~34세의 경우 20대와 경제활동참가율이나 실업률 면에서 차이가 크기 때문임.

○ 연령대별 빈곤현황과 관련된 분석에서는 19~34세를, 실제 구직수당과 관련된 대상자 및 소요 예산 추정에서는 25~29세를 대상으로 상정할 것임.

## 2. 제도현황 및 문제인식

□ 청년층에 대한 소득지원제도의 도입에 대한 현실적 근거는 고용 및 소득에서 청년층이 직면한 곤란과 관련 있음.

○ <표 4-1>에서 볼 수 있듯이 2015년 현재 청년층의 빈곤율은 중년층(35-50세) 다음으로 낮음(가처분소득 기준).

- 그러나 빈곤의 깊이(depth)을 보여주는 소득격차비율(income gap ratio)을 비교하여 볼 경우에는 청년층이 아동(18세 이하)에 비해 높으며,
- 특히 2006년 대비 변화를 보면 빈곤율은 감소하였으나 감소폭이 다른 비노인층에 비해 작고, 빈곤의 깊이는 증가함.

○ 비노인층 가운데 빈곤의 깊이가 증가한 유일한 연령대가 청년층임.

〈표 4-1〉 연령대별 빈곤율 및 소득격차비율(2015년)

(단위: %)

연령대 빈곤지표 및 소득범주		전체연령	19세미만	19-34세	35-50세	51-64세	65세이상
빈곤율	시장소득	17.3	8.2	8.3	6.9	17.1	63.3
	경상소득	12.7	6.7	6.6	5.4	11.6	45.2
	가처분소득	14.2	8.1	7.5	6.5	13.2	47.7
소득 격차 비율	시장소득	52.4	36.4	39.1	38.9	47.4	62.5
	경상소득	35.4	27.4	32.5	30.7	32.7	40.0
	가처분소득	35.1	27.0	32.5	30.5	33.2	39.9

주: 균등화된 시장소득 중위값의 50%을 빈곤선으로 가정함.

자료: 통계청, 〈가계동향조사(2015)〉 원자료, 강신욱 외(2016)에서 인용.

〈표 4-2〉 연령대별 빈곤율 및 소득격차비율의 변화(2006년 대비 2015년의 변화)

(단위: %p)

연령대 구분		전체연령	19세미만	19-34세	35-50세	51-64세	65세이상
빈곤율	시장소득	1.2	-3.8	-1.2	-3.1	-2.8	8.8
	경상소득	-0.4	-3.0	-1.4	-2.9	-3.7	0.7
	가처분소득	-0.3	-3.0	-1.7	-3.0	-3.4	1.4
소득 격차 비율	시장소득	9.8	1.3	2.1	1.7	2.8	11.2
	경상소득	0.9	-1.6	0.1	-1.0	-3.8	0.8
	가처분소득	0.6	-1.8	0.6	-1.4	-4.4	0.6

주: 균등화된 시장소득 중위값의 50%을 빈곤선으로 가정함.

자료: 통계청, 〈가계동향조사(2015)〉 원자료, 강신욱 외(2016)에서 인용.

□ 지속적인 악화 경향을 보이고 있는 청년 실업도 청년층에 대한 소득지원 논의의 배경이 되고 있음.

○ [그림 4-1]에서 보듯이 청년층의 실업률은 전체 연령대의 실업률을 크게 상회하며, 특히 20대 초반의 실업률은 매우 높음

- 20대 초반 연령의 실업률은 지난 2013년 이후 계속 상승세를 보이고 있음

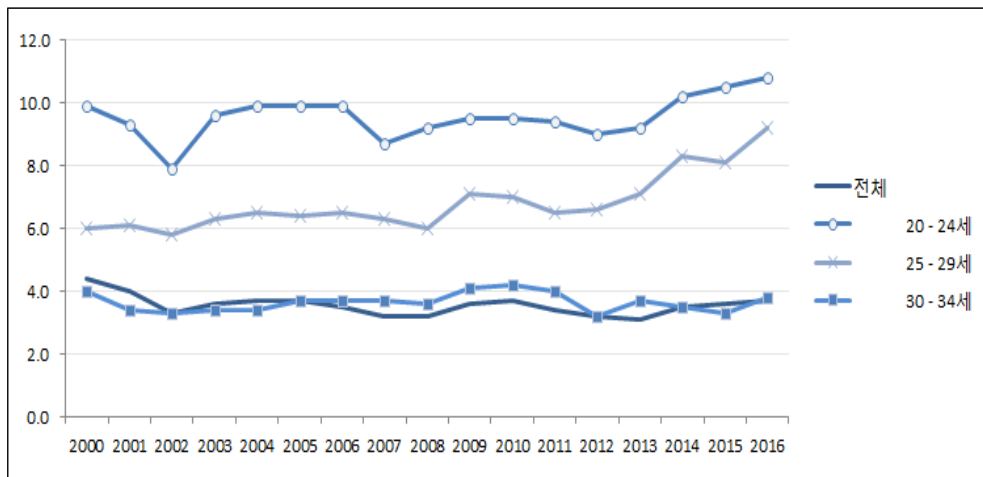
○ 청년층의 고용사정 악화로 인해 이들 연령층을 소득보장 제도의 대상에서 제외시키는 것의 설득력이 약해질 것으로 전망됨

- 대표적인 근로연령층 대상 소득보장제도인 근로장려금이나 실업급여의 경우 미취업층이나 장기 실업자들을 대상에서 제외시킴

- 따라서 입직의 경험이 없거나 근로경력이 짧은 청년 미취업층에 대한 별도의 소득지원 프로그램이 필요하다는 주장이 설득력을 얻게 될 것임.

[그림 4-1] 연령대별 실업률 변화

(단위: %)



자료: 통계청, <경제활동인구조사>, KOSIS.

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

#### □ 국외의 사례

- 호주는 16-24세인 전일제 학생 또는 훈련생(Australian Apprentices) 또는 22세 미만의 반일제(part-time) 학생 구직자에게 청년수당(Youth Allowance)을 지급
  - 급여의 수준은 2주당 237.1 호주달러(18세 미만, 독신, 자가거주 기준, 한화 약 20만7천원 상당)이며 독신이며 자녀가 있는 경우 737.1 호주달러까지 수급 가능
  - 22세 미만인 경우 청년은 부모의 피부양자로 간주되어 이 경우 부모의 소득과 자산조사를 거쳐 수급자격을 부여함
  - 부모의 피부양자가 아닌 경우 본인의 소득과 자산조사를 거쳐 수급자격을 부여



- 본인 소득조사의 경우 구직자는 2주간 수입이 143호주달러(=약 12만5천 원)까지, 학생은 433호주달러(=37만8천원)까지는 급여를 전액 받음

○ 프랑스는 근로빈곤층을 대상으로 활동연대수당(RSA, Revenu de Solidarite) 제도를 운영<sup>2)</sup>

- 2009년부터 기존의 최소통합수당(RMI)와 한부모수당 및 기타 재취업지원 상여금 제도를 대체하여 시행
- 2010년부터 25세 미만에게도 확대(최근 3년 중 2년 이상을 전일제로 경제 활동 조건)
- 근로빈곤층의 최저생활 보장은 및 근로유인 제고 목적
- 근로소득이 없거나 월 500유로 미만인 자에 대한 기본형 수당과, 500유로 이상의 근로소득이 있으나 최저생활 유지가 힘든 자에게 지급되는 취업형 수당 지급
- 기본 RSA 수급자는 구직자 등록이 의무화되고 공공 고용서비스를 받도록 의뢰됨.
- 기본 활동연대수당의 급여상한은 가구구성에 따라 변화하는데, 독신이고 아동이 없는 경우 월 524.16 유로, 부부이고 2명의 자녀를 둔 경우 월 1,100.74유로에 이름.
- 근로소득이 있는 경우 급여 상한액과 근로소득의 차액을 급여로 받으나, 근로소득 공제가 적용됨.
- 2014년 현재 수급자는 약 196만명에 달하며, 이 중 기본 급여의 수급자가 약 127만명임.

#### □ 국내 유사 정책

○ 서울시 청년수당

- 서울시에 1년 이상 거주하고 주당 근무시간이 30시간 미만인 기준중위소득

2) 프랑스의 사례는 임완섭 외(2015)를 참조함.

60% 이하의 19~29세의 청년을 대상

- 가구소득, 미취업기간, 부양가족 수 등을 기준으로 대상자를 선정하며 매월 50만원씩 6개월까지 지원
- 직접적 취업활동과 무관한 개인활동 용도에도 도 지출이 가능하도록 함.

○ 성남시 청년배당

- 소득수준에 관계없이 성남시에 3년 이상 주민등록을 두고 계속하여 거주하고 있는 24세 청년(재정 여건에 따라 만19~24세)을 대상
- 분기별 25만원씩 연간 100만원의 지역화폐인 성남사랑상품권을 발행하여 지원(2016년 최초 시행)
- 서울시 청년수당과 유사하나, 상품권 가맹점에 한정하여 사용할 수 있다는 점과 소득기준이 없다는 점이 서울시 청년수당과의 차이임.

○ 기타 예정 중인 사업

- 경기도청년구직지원금(2017년 7월 시행예정)
  - 1년 이상 경기도에 거주 중인 만18~34세의 미취업청년을 대상
  - 중위소득 80% 이하인 저소득청년을 우선 선발하고 6~10개월간 월 30~50만원 최대300만원을 직접적인 구직활동 비용으로 지원
  - 경기청년카드를 발급하여 지원
- 인천시 청년사회진출 지원사업 (2017년 시행예정)
  - 취업성공패키지 3단계취업알선에 참여 중인 미취업청년에게 자격증취득에 따른 접수비용 등 I 유형 및 취업성공수당 II유형을 지원
  - 지원대상 및 금액은 I 유형은 만18~34세 저소득층 청년을 대상으로 3개월간 월20만원 최대 60만원 II유형은 청년 중 취업후고용보험에 가입하여 해당연도에 3개월 이상 유지한사람을 대상으로 소득기준 등을 감안하여 최대20만원을 지급

〈표 4-3〉 국내의 청년대상 구직 활동지원 급여 비교

구분	성남시 '청년배당' ( '15.9.24)	서울시 '청년수당' ( '16.3.7)	인천시 '청년구직활동지원' ( '16.10.7)	대구시 '취업(면접)경비 지원' ( '16.10.20)	대전시 '대졸예정자 면접비 지원' ( '16.12.20)
지원대상	성남시에 3년 이상 거주 만 19세~만24세 청년 (소득취업여부 무관) ※ 만24세 대상 우선 시행 → 추후 대상자 확대	서울시에 1년 이상 거주하는 만18세~29세 미취업청년 중 구직의지 있는 자	취업성공패키지 참여자 (Ⅰ·Ⅱ유형)	대구 거주 만18~29세 청년 중 취업면접전형 응시대상자 ※ 중위소득 80%이하, 여성가장, 장애인, 북한이탈주민 우선선발	'17.2월 대학졸업예정자 중 미취업 구직청년 (대학별 신청에 따라 대학별 인원 배정)
급여 내용	연 100만원 (분기별 25만원)	월 50만원 (최대 6개월간) ※ 급여항목 : 구직시 활용되는 자기소개서 기술항목	I 유형: 구직활동비 (월20만원×3개월) II유형: 취업성공수당 (20만원/1회 지원)	면접소요경비 - 수도권(10만원), 대구지역(3만원), 기타지역(5만원)	면접소요경비 1회 5만원
급여 방식	지역화폐 (성남사랑상품권)	현금 급여	현금 급여	현금 급여	현금 급여
소요예산	11,300백만원	9,000백만원	3,008백만원	100백만원	15백만원
지원인원	11,300명	3,000명	7,000명	900명	300명

자료: 청년활동지원수당의 현황 및 정책과제. 이슈와 논점 제1252호. 국회입법조사처, 복지부 내부자료.

## 4. 세부추진방안 및 일정

□ 근로능력층 대상 현금급여 지급에 대해 사회적 논란이 있을 것으로 예상되는 만큼 제도의 설계와 입법화 과정에서 충분한 논의를 거쳐야 할 필요가 있음.

□ 시행시 특정 연령부터 급여를 시행하고 이후 아래 연령대로 점차 확대해 나가는 방안을 고려할 수 있을 것임.

○ 예: 시행 1년차 29세 → 2년차 28~29세 → 3년차 27~29세

## 5. 대상자 및 예산추계

□ 지원대상은 다음과 같은 다양한 기준에 따라 추정

- 청년빈곤 해소를 위해 지원 대상을 빈곤층으로 한정할 경우 가구 시장소득이 중위값의 50% 이하인 가구(=빈곤가구)이 대상자가 됨.
- 빈곤 예방효과를 고려한다면 지원대상은 빈곤 위험층을 포괄해야 함에 따라 중위소득의 60%선을 대상자 선정기준으로 고려
- 한편 청년수당의 보편성을 염두에 둔다면 지원 대상 계층이 제외 계층에 비해 다수여야 할 것임. 여기서는 소득기준 5/10분위까지를 대상으로 하는 안부터 7/10분위까지를 대상으로 하는 안까지를 검토
- 전체 청년층에서 각 소득기준에 해당하는 인구의 비율은 다음 <표 4-4>와 같음
  - 청년층 미취업자(실업자 + 비경제활동자)만을 대상으로 할 경우 각 소득기준선별 비율은 더욱 높게 나타남.

<표 4-4> 청년인구 중 각 소득 기준선별 인구 비율(2015년)

(단위: %)

기준선	중위 50%	중위 60%	5/10분위	6/10분위	7/10분위
전체 청년인구 중 비율	8.3	13.0	41.7	52.9	63.9
청년 미취업자 중 비율	14.6	19.9	52.8	63.7	74.3

자료: 통계청, <가계동향조사(2015)> 원자료.

- 한편 경제활동상태별 20~34세의 인구는 다음 <표 4-5>와 같음.

<표 4-5> 경제활동상태별 청년층 인구(2015년)

(단위: 천명)

연령대	전체 인구	경제활동인구	취업자	실업자	비경제활동인구
20-29세	6,374	4,061	3,693	368	2,313
20-24세	3,081	1,589	1,422	167	1,492
25-29세	3,293	2,473	2,272	201	821
30-34세	3,804	2,960	2,863	97	844
계	10,178	7,021	6,556	465	3,157

자료: 통계청, <경제활동인구조사>, KOSIS.

□ <표 4-4>와 <표 4-5>를 이용하여 대상자를 추정하면 다음 <표 4-6>과 같음.

○ 아래 <표 4-6>의 인구는 해당 연령층의 소득구간별 비율과 경제활동상태만을 고려한 것임

- 전체 대상 추계에는 <표 4-5>의 전체 청년 인구에 각 소득구간별 비율(<표 4-4>의 첫 행)을 곱하였고, 미취업자나 비경제활동 추계에는 <표 4-5>의 연령대별 미취업자(또는 비경제활동자) 수치에 미취업자 중 소득구간별 비율(<표 4-4>의 둘째 행)을 곱하여 구함.
- 만일 청년수당 수급을 위한 부가적 조건이 추가될 경우(예, 구직활동 참여, 고용지원 서비스 대상 여부 등) 대상자의 수는 훨씬 줄어들 것임
- 또한 비경제활동인구 가운데 학생도 수급대상으로 볼 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있는 바, 학생을 제외할 경우 대상은 크게 줄어들 것임.

<표 4-6> 소득계층별, 경제활동상태별 청년층(20-34세) 인구 추정(2015년)

(단위: 명)

소득구간	전체 <sup>1)</sup>	미취업자 <sup>2)</sup> (=실업+비경제활동)	비경제활동인구 <sup>2)</sup>
중위50	844,303	530,428	462,330
중위60	1,321,472	720,689	628,165
5분위	4,241,481	1,911,145	1,665,788
6분위	5,380,265	2,308,125	2,011,803
7/10분위	6,502,496	2,691,845	2,346,261

주: 1) 전체 청년층에 대한 추계는 <표 4-5>의 연령대별 인구에 <표 4-4>의 첫째 행을 곱함.

2) 미취업자와 비경제활동인구에 대한 추계는 <표 4-5>의 연령대별 미취업자 및 비경제활동인구에 <표 4-4>의 둘째 행을 곱함.

자료: 통계청, <경제활동인구조사(2015)> 및 <가계동향조사(2015)> 원자료를 이용하여 추정.

○ 같은 방법으로 25~29세 연령대의 대상자를 추정하면 다음 <표 4-7>과 같음.

- 해당 연령대의 비경제활동인구 전체를 대상으로 급여를 지급하는 경우를 비경제활동인구1로 구분하였고, 여기에 해당 연령대의 실업자를 더한 수를 미취업 1로 구분함.
- 한편 비경제활동인구 가운데 육아, 가사, 재학, 연로 및 심신 장애 등의 이

유를 제외한 나머지 비경제활동인구를 비경제활동인구2로 구분하였고, 비경제활동인구 2에 실업자를 더한 수를 미취업자2로 구분함.

- 즉 비경제활동인구 2는 비경제활동인구 가운데 구직활동 의향이 있는 경우로 추정할 수 있으며, 이 비율은 비경제활동인구1의 약 8.3%로 추정<sup>3)</sup>

〈표 4-7〉 소득계층별, 경제활동상태별 청년층(25-29세) 인구 추정(2015년)

(단위: 명)

소득구간	전체	비경제활동1	비경제활동2	미취업1 (=실업+비경활1)	미취업2 (=실업+비경활2)
중위50	273,167	120,232	10,027	149,668	39,463
중위60	427,550	163,359	13,624	203,353	53,618
5분위	1,372,293	433,200	36,129	539,257	142,186
6분위	1,740,736	523,183	43,634	651,271	171,721
7/10분위	2,103,824	610,162	50,887	759,543	200,269

주: 비경제활동2는 비경제활동인구1에 구직의향이 있다고 추정되는 인구의 비율(8.3%)을 곱한 값임.

자료: 통계청, 〈경제활동인구조사(2015)〉 및 〈가계동향조사(2015)〉 원자료를 이용하여 추정.

□ 청년수당제도 시행에 소요되는 예산의 추정을 위해 급여액에 대한 가정이 필요한 바, 이하에서는 월별 급여액 산출을 위해 다음과 같이 다양한 방안을 가정함

○ 우선, 청년빈곤층의 평균 빈곤격차비율이 약 32.5%임을 고려하여 이를 해소할 수 있는 금액으로 월 30만원을 상정.

- 이 경우 전체 소득계층보다는 빈곤층에게만 지급하는 것이 타당성이 있음.
- 2015년 시장소득 빈곤선= 약 1,030,000원
- 빈곤선의 1/3 = 약 30만9천원

○ 1인 가구 생계급여상한(2015년 약 437천원/월)의 약 1/3 선을 참조하여 월 15만원을 지급.

3) 2016년 8월 비경제활동인구 부가조사에 따르면 비경제활동인구 가운데 활동상태가 취업준비인 집단이 4.7%임. 또한 활동상태가 “쉬었음”이라고 응답한 인구(9.5%) 가운데 ‘고용계약 만료’, ‘직장의 휴폐업’, ‘원하는 일거리를 찾기 어렵거나 없어서’, ‘다음일의 준비를 위해’ 등으로 답한 비율이 약 38.5% 였음(통계청, KOSIS). 이 두 집단을 합하면(4.7% + 9.5%×0.385) 비경제활동인구의 약 8.3%인 것으로 추정됨. 다만 이는 연령대별 구분을 고려하지 않은 것임에 유의할 필요가 있음.

- 이 경우 빈곤 예방에 주안점을 두고 중위소득의 60%까지 급여를 제공할 수 있음.
- 첫 번째 안과 두 번째 안의 경우 소득조사에 의해 대상자가 크게 제한되는 바, 이 경우 소득지원의 성격이 '수당'보다는 '부조'에 가깝게 됨.
- 서울시 구직수당 수준을 참조하여 월 25만원을 지급하는 방안.
  - 서울시 구직수당은 월 50만원씩 최장 6개월까지 지급
  - 이 경우 미취업자 또는 구직활동 참여자만을 대상으로 할 수 있음.
- 현행 취업성공패키지의 훈련참여수당을 참조하여 월 20만원을 지급하는 방안.
  - 현행 취업성공패키지는 월 40만원씩 최장 6개월 지급
  - 이 경우 역시 미취업자 또는 구직활동 참여자만을 대상으로 할 수 있음.
- 네 가지 방안의 급여액을 25-29세에만 적용했을 때의 추정 예산이 <표 4-8>임.
  - 공공부조성 성격의 중위소득 50% 미만 또는 중위소득 60% 미만 대상 급여는 경제활동상태와 무관하게 지급하는 것이 타당함.
  - 소득 5/10분위 이상 계층을 대상으로 하는 급여는 경제활동상태(미취업 또는 비경제활동)를 고려하여 지급하는 것이 타당할 것임(<표 4-8>의 색칠된 부분).

<표 4-8> 대상자와 급여액 가정에 따른 소요예산 추정(2015년 기준, 25-29세)

(단위: 억원)

대상 소득계층	월 30만	월 15만	월25만				월20만			
	전체	전체	미취업 1	미취업 2	비경활 1	비경활 2	미취업 1	미취업 2	비경활 1	비경활 2
~중위50%	9,834	4,917	4,490	1,184	3,607	301	3,592	947	2,886	241
~중위60%	15,392	7,696	6,101	1,609	4,901	409	4,880	1,287	3,921	327
~5분위	49,403	24,701	16,178	4,266	12,996	1,084	12,942	3,412	10,397	867
~6분위	62,666	31,333	19,538	5,152	15,696	1,309	15,631	4,121	12,556	1,047
~7분위	75,738	37,869	22,786	6,008	18,305	1,527	18,229	4,806	14,644	1,221

□ 이상의 다양한 방안에 대해 25-29세의 청년층을 대상으로 하는 3가지 방안을 비교하여 대상자와 소요 예산을 추계하면 다음과 같음.

- 1안은 5분위 이하의 미취업자에게 월 25만원씩 지급

- 2안은 7분위 이하 미취업자에게 월 20만원씩 지급
  - 1안과 달리 대상층을 넓히되 급여를 줄이는 방안
  - 1, 2안 모두 해당 계층의 비경제활동 인구 가운데 구직의사가 있는 자만을 대상으로 급여를 지급하는 경우도 같이 추정함
- 3안은 중위소득의 60% 이하에게 월 15만원씩 지급
  - 1,2안에 비해 소득기준을 낮추되 경제활동에 따른 수급자격 제한을 없애는 방안

□ 아래의 <표 4-9>는 각 방안별로 2018년부터 2022년까지 대상자 및 소요예산을 추계한 것임.

<표 4-9> 방안별 청년(구직)수당의 대상자 및 소요예산 추계

(단위: 천명, 억원)

	대상자					소요예산				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
1안	571	585	594	601	595	17,129	17,537	17,809	18,030	17,843
	150	154	156	158	157	4,511	4,618	4,690	4,748	4,699
2안	804	823	836	846	838	19,301	19,760	20,067	20,316	20,106
	212	217	220	223	221	5,083	5,204	5,285	5,350	5,295
3안	453	463	471	476	472	8,149	8,342	8,472	8,577	8,488

주: 1, 2안의 두 번째 행은 비경제활동인구 가운데 구직활동자만을 대상으로 했을 때의 미취업자 수와 예산 규모임.

## 6. 기대효과

- 빈곤감소효과는 크게 빈곤율 변화 효과와 빈곤격차 해소 효과로 구분되며, 해당 청년층 대상 효과와 전체 인구 대상 효과로 구분됨.
- 각 방안별 빈곤율 및 빈곤격차 비율 감소 효과는 아래 <표 4-10>과 같음



〈표 4-10〉 청년수당 시나리오별 빈곤해소 효과(가처분소득기준)

구분	빈곤율		소득격차비율	
	전체	청년	전체	청년
현행	14.2	7.5	35.1	32.5
1안	13.5	5.7	35.0	27.4
2안	13.6	5.9	35.1	29.0
3안	13.5	5.7	35.1	29.0

주: 현행 빈곤율 및 소득격차비율은 2015년의 가처분소득이 시장소득 빈곤선에 미치지 못하는 가구의 비율을 의미함.

## 7. 고려사항

- 근로능력이 있는 개인에 대해 현금급여를 제공하는 것에 대해서는 근본적으로 문제가 제기될 것임
  - 특히 현행 국민기초생활보장제도가 근로능력 보유에 따른 수급제한을 두지 않는 상태에서는 더욱 그러한 문제가 제기될 것임.
  - 이는 청년수당이 소득수준이나 경제활동상태와 무관한 보편적인 수당으로서 설계되기 어려움을 의미함.
    - 교육·훈련 참여나 구직활동이 수급자격을 결정하는 요인이 될 때 설득력을 얻을 수 있을 것임.
- 근로연령층의 구직활동을 전제로 현금급여를 제공한다는 점에서는 이후 검토될 (한국형) 실업부조제도와 중첩되는 영역이 발생할 수 있음.
  - 만일 (한국형)실업부조제도가 장기실업자뿐만 아니라 미취업자까지를 대상으로 설계될 경우 제도 간 중첩 문제가 불가피하게 제기될 것이며, 따라서 실업부조제도와 위상 조정이 필요함.
  - 실업부조가 공공부조 성격의 제도적 위상을 갖게 되는 반면 청년수당은 그 대안으로써 보편적 수당으로서의 위상을 갖게 될 것임.

※ 대비표

구분	현행	향후		
		1안	2안	3안
지원대상	해당 없음	25~29세 5/10분위 미만 미취업	25~29세 7/10분위 미만 미취업	25~29세 중위60%미만
지원수준		월25만	월20만	월15만
관련 예산 (2018년 기준)		17,129억원 (4,511억원)	19,301억원 (5,083억원)	8,149억원
(25~29세)빈곤율	7.5%	5.7%	5.9%	5.7%

주: 괄호는 비경활인구 중 육아, 가사 등 활동 종사자와 재학생 등을 제외했을 때의 예산임.

제 5 장

생애주기별  
자산형성 지원체계 구축



# 5

## 생애주기별 자산형성 지원체계 구축

### 1. 개요 및 정책목표

- Sherraden(1991)에 의해 저소득층의 저축의 중요성을 설명하는 이론이 제시된 후, 저소득층에게 저축을 통해 자산을 형성할 수 있는 제도적 기회와 경험의 확대 필요성에 대한 인식이 확산됨

“소득은 굶주린 배를 채우지만, 자산은 삶에 대한 생각을 바꾸게 한다.”  
(Sherraden, 1991)

- 우리나라를 포함하여 각 국가별로 다양한 정책집단을 대상으로 자산형성지원 제도가 도입되어 시행 중임(미국, 영국, 캐나다, 싱가포르 등)
- (개요) 참여가구가 저축 계좌를 통해 매월 일정 금액(고정/변동)을 저축하면 정부·민간매칭금을 지원기준(매칭비율)에 따라 함께 적립한 후, 사업 참여 종료 시점까지 일정한 조건을 충족할 경우 이를 지원하는 방식
  - 기존 금융권에서 운용되어 왔던 추가 이자지원 또는 세제지원 방식과 차별화되는 직접 지원방식
- (정책목표) 다양한 소득보장정책과 더불어 미래지향적 사회투자정책인 자산형성지원 사업을 생애주기별로 다양한 정책대상에게 확대 시행함으로써 빈곤을 예방하고 자립을 지원함
  - 저소득층의 탈 수급·탈 빈곤 지원뿐 아니라, 지속적인 저축을 통해 생애주기별로 누구나 보다 나은 미래를 꿈꾸며 희망을 키워 나아갈 수 있도록 지원함
- 기초생활보장제도 근로소득공제 및 근로장려금(EITC), 두루누리 사회보험료 지원 등을 자산형성지원제도와 연계함으로써 근로를 통한 적극적 참여 유인 및 자산형성 지원규모 확대

- 중위소득 일정 비율(60~80%) 이하 저소득 근로가구를 중심으로 소득이 적더라도 근로하면서 자산을 형성할 수 있도록 본인이 저축하는 만큼 정부 및 지자체 또는 민간이 함께 저축해주는 다양한 정책대상별로 저축계좌를 도입함으로써 생애주기별로 자산형성 지원체계 구축을 추진함

## 2. 제도 현황 및 문제인식

- 미국에서 1990년대 중반 IDA(Individual Development Account) 사업이 처음으로 시작된 이래, 아동을 대상으로 한 CDA(Child Development Account) 형태로 확대됨
  - 빈곤선 200% 또는 지역별 중위소득의 일정 비율이하 저소득층 대상으로 정부 및 민간재원을 활용하여 다양한 형태로 시행됨
- (우리나라) 기초생활보장제도 시행 이후 자산형성지원 사업의 도입이 검토된 바 있으나, 2007년에 시설아동을 중심으로 ‘디딤씨앗통장(아동발달지원계좌)’ 사업이 제한적으로 시행됨
  - 시설 및 가정위탁 아동의 경우 만 0~17세, 기초생활보장 수급가구 아동의 경우 만 12~17세를 대상으로 하며, 약 7만명(기초생활보장 수급아동 약 4만3천명)이 참여하고 있음
  - 아동이 후원자 또는 보호자의 도움(지자체 및 민간 차원에서 아동의 적립금 후원 확대 노력)으로 매월 저축 시, 정부 매칭금 최대 4만원 1:1 매칭 지원
- 2010년에 이르러 근로활동에 참여하는 기초생활보장 수급자를 대상으로 사업 참여 3년 후 탈 수급을 조건으로 적용함으로써 제도의 실효성이 확보되어 희망키움통장이 도입되었음
  - 최근, 근로유인형 정책 연계를 위한 자산형성 지원을 목적으로 2013년 내일키움통장(자활사업참여자), 2014년 희망키움통장 II(중위소득 50% 이하 차상위계층)가 본격적으로 확대 시행됨






- 2017년 신규 참여대상 3만1천명을 포함하여 총 약 12만8천명이 참여하여 지원받음

○ 문제인식

- 기존 자산형성지원 사업의 적용대상 포괄성 한계
- 자산형성지원 사업 간 또는 소득보장제도와의 연계성 부족
- 민간 참여의 한계로 인한 매칭금의 정부예산 의존 확대
- 지자체 자체 사업과의 중복 조정 및 연계 문제
- 자산형성지원 사업 운영체계 및 사례관리의 한계

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

#### 〈 중앙정부 〉

- 보건복지부 디딤씨앗통장  아동발달지원
- 보건복지부 희망키움통장 I
  -  기초생계 및 의료급여 수급대상 근로빈곤층 자산형성지원
- 보건복지부 희망키움통장 II
  -  중위소득 50%(차상위) 이하 저소득 근로빈곤층 자산형성지원
- 보건복지부 내일키움통장  자활사업 참여자 자산형성지원
- 고용노동부 청년내일채움공제
  -  (개요) 중소기업 등에 취업한 청년의 장기근속 유도를 위해 중기청과 연계하여 자산형성지원
  - (대상) 청년인턴제, 취업성공패키지, 일학습병행제 참여자로 중소기업에 정규직으로 취업(전환)한 만 15~34세 청년
  - (적립) 청년은 2년간 300만원(매월 12.5만원) 적립하면, 정부(600만원), 기업(300만원) 매칭(적립 총액 1,200만원)

### 〈 지자체 〉

- 서울특별시 희망플러스통장 ☞ 희망키움통장과 유사
- 서울특별시 희망두배 청년통장
  - ☞ (개요) 일하는 청년의 교육비, 주거비, 결혼자금 지원을 통한자립 지원
  - (대상) 일하는 청년(만 18~34세 이하)으로, 소득 200만원 이하, 부모 소득 최저생계비 200% 이하 (5년간 3,000명 지원)
  - (적립) 2~3년간 참가자 저축액 1/2 금액 적립('17년 37억원)
- 경기도 일하는 청년통장 ☞ 시범사업 후 최근 시행

### 〈 미국 Individual Development Account 〉

- (개요) 저소득층의 저축에 대해 인센티브를 부여하여 자산형성 기회 제공
- (자격) 연방정부 빈곤선(200%), 지역의 중위소득 기준(65%~85%), TANF 수급자 또는 EITC 수급자 등 각 주별로 상이
- (재원) 주 정부 예산, Tax Credit, TANF 예산, 민간재원 활용 등
- (적립) 매칭비율은 1:1 또는 1:2이며, 최소 1년에서 최대 3년 간 적립 가능
- (용도) 주택구입, 직업훈련, 교육, 창업, 은퇴자금 등으로 한정
- (운영) DHHS 기금 지원, 주정부 운영

### 〈 영국 Help to Save, '18년 도입예정 〉

- (지원대상) ① 근로세액공제를 받는 자 또는 ② 보편적 수당을 받는 자로 주당 가구소득이 국가 생활임금의 16시간 만큼에 해당하는 사람 (약 350만명 대상)
- (지원조건) 1인 1계좌, 본인이 월 50파운드까지 적립하면 정부가 월 저축액의 50%를 지원(월 납입 횟수 제한 없으며, 1회당 최소 1파운드 이상)
- (적립기간) 2년 후부터 정부지원금 지급, 추가 2년 더 가입 가능
- (해지요건) 가입자가 원하는 때, 본인적립금과 정부지원금 일부 인출 후 해지



- (용도) 사용용도 제한 없음
- (최대지원액) 월 50파운드 4년 저축 시 총 3,600파운드(본인 2,400, 정부 1,200)
- (운영) 국세청 주관, 국민저축투자청 시행

#### 4. 추진방안 설계 주요내용

- 현행 중위소득 체계를 기준으로 적용대상 가구를 통합 관리하되, 생애주기별로 개인별 1인 1계좌를 연계하여 지속적으로 저축이 가능하도록 설계
  - 영유아 (만 0~5세) 및 취학아동 (만 6~11세 / 만 12~17세)
    - ☞ 출산장려금 연계 신규 저축계좌 가입
    - ☞ 현재 제한적으로 운영 중인 디딤씨앗통장 대폭 확대
  - 청년 (만 18~34세) ☞ 청년저축계좌 신규 도입
  - 중장년 (만 35~64세)
    - ☞ 희망키움통장 I & II, 내일키움통장 확대 시행
- 생애주기별 사업유형 및 지원방식을 다양화하여 근로활동에 따라 저축이 지속될 수 있도록 프로그램 간 연계방안 마련
- 참여대상 선정기준 및 자격유지 기준
  - 중위소득 60% 이하부터 도입 후, 중위소득 80%까지 단계적으로 확대 시행
  - 일자리 상향 이동이나 소득이 증가할지라도 중위소득 수준까지 사업 참여 유지할 수 있도록 하여 저축 및 근로활동 장려
- 저축방식 ☞ 아동의 경우 5만원, 청년 및 중장년의 경우 저축 및 매칭금액은 10만원 수준으로 우선 시행하고, 향후 20~30만원 수준을 추가한 저축금액 확정방식 또는 최대 30만원까지 상향 조정 가능한 자유 저축 방식의 확대방안 검토

○ 적립기간

- 아동 대상 저축계좌의 경우 만 18세 도달 시점까지 지속적으로 저축 가능하도록 전면 확대하여 설계
- 청년 및 중장년 대상 저축계좌

○ 매칭비율

- 아동: 디딤씨앗통장 수준 고려하여 1:1 매칭
- 청년 및 중장년: 2+3년으로 설계하여 장기저축을 유도하기 위해 2년간은 비매칭, 3년차부터 5년차까지 1:1 매칭(5년간 약 1:0.6 매칭)

- 재원조달 ☞ 우선적으로 정부 재원으로 확대 시행하고, 지자체 및 민간 참여를 유도하여 매칭금 재원규모 확대 및 다변화 모색

## 5. 대상자 및 예산 추계 (정책모형별 설계 및 재정소요 추계) : 2018~2022년 5년 간, 총 소요재원 기준

○ 기본모형(baseline)

- 정책대상
  - 영유아(만 0~5세)/취학아동(만 6~17세) ☞ 아동발달계좌 확대
  - 청년 (만 18~34세) ☞ 청년저축계좌 신규 도입
  - 중장년 (만 35~64세) ☞ 희망키움통장 확대 시행
- 소득기준 ☞ 중위소득 60% 이하 가구의 정책대상
- 참여대상 비율 ☞ 5%
  - 소득기준 충족 참여대상 가구 중 연도별 신규 참여가구 비율
- 저축금액 및 매칭비율
  - 영유아(만 0~5세)/취학아동(만 6~17세) ☞ 5만원 (1:1)
  - 청년 (만 18~34세) ☞ 10만원 (1:0.6)

- 중장년 (만 35~64세) ☞ 10만원 (1:0.6)
- 참여기간(저축기간)
  - 영유아(만 0~5세)/취학아동(만 6~17세) ☞ 만 18세까지
  - 청년 (만 18~34세) ☞ 2년(비매칭 기간) + 3년(매칭 기간)
  - 중장년 (만 35~64세) ☞ 2년(비매칭 기간) + 3년(매칭 기간)

〈표 5-1〉 정책모형별 대상규모(2018~2022년)

(단위: 명)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
기본모형 (baseline) 중위60% 참여율 5%	계	265,529	529,408	789,123	1,045,915	1,298,497
	아동	49,533	96,795	143,241	189,213	234,393
	청년	69,227	137,458	204,171	268,561	331,505
	중장년	146,769	295,155	441,711	588,141	732,599

〈표 5-2〉 정책모형별 재정소요(2018~2022년, 총 소요재원 기준)

(단위: 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
기본모형 (baseline) 중위60% 참여율 5%	계	148	290	1,724	3,162	4,578
	아동	148	290	429	567	703
	청년	-	-	415	824	1,225
	중장년	-	-	880	1,771	2,650

주: 국비 50% 매칭

## 6. 기대효과

- 자산형성을 통한 탈수급·탈빈곤 지원 및 빈곤 예방
- 참여과정에서 저축 경험을 통한 인식 및 행태 변화
  - 저축을 통한 미래에 대한 긍정적 인식 변화 및 근로행태 변화
- 저축계좌 유지 후 적립금 수령 조건에 따른 정책효과 달성
  - 금융교육 참여 등 노후준비지원 및 사례관리를 통한 자립지원

## 7. 고려사항

- 대상 선정 및 지원방식 확대 개편 가능성
  - 예산 범위 내에서 매년 신규 참여대상자 규모를 결정하는 현행 방식에서 일정 소득수준 이하의 저소득층 대상으로 전면 확대 시행 가능성 검토 필요
- 민간 재원을 활용한 자산형성지원 사업 실시
  - 민간참여 유인의 한계로 인한 정부 예산 의존도 문제 해결방안
- 현행 전달체계 및 정보시스템 확대 개편 필요
  - 저축계좌 관리 운영, 사례관리 및 교육 연계, 정책홍보 및 민간 자원조달 기능 등을 수행하기 위한 운영기구 마련
- “빈곤예방 및 자립지원을 위한 자산형성지원법” 제정 검토

제 6 장

근로빈곤층  
소득보장체계 정비방안



# 6

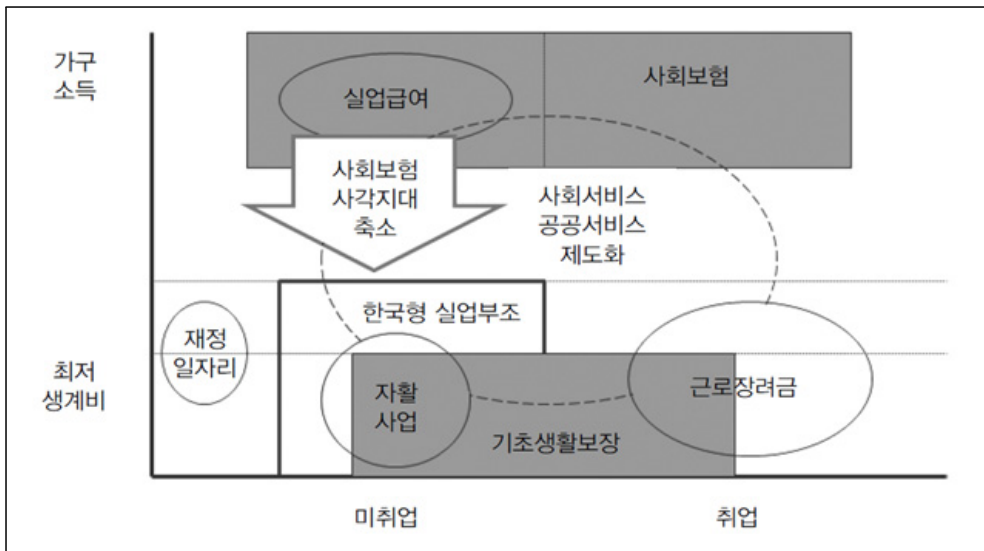
## 근로빈곤층 << 소득보장체계 정비방안

### 1. 과제개요

□ 근로빈곤층 소득보장체계의 당면 과제

- 우리 근로빈곤층 소득보장체계는 고용보험과 기초생활보장제도 사이의 사각지대 해소가 현안이며, 그 중에서도 근로장려세제 등 다른 제도가 보호하지 못하고 있는 <미취업 빈곤층>에 대한 소득보장제도를 어떻게 구축할 것인가가 핵심
- <고용보험과 기초생활보장제도 간 사각지대에 위치한 미취업 빈곤층 대상 대안적 소득보장제도>를 모색할 필요가 있음. 이와 관련한 유사한 문제의식은 한국형 실업부조제도 관련 논의에서 찾을 수 있음 (\* 자료 : 이병희, “한국형 실업부조 도입의 필요성과 과제”, 한국사회정책 제20권 1호 (2013) 123-144)

[그림 6-1] 근로빈곤층 소득보장체계의 사각지대



자료: 이병희(2013)에서 인용

□ <근로빈곤층 소득보장체계 개편>의 기본 모형

- 저소득층 미취업자 지원제도 : 기초생활보장제도 수급자가 아니지만 소득이 낮고 근로능력이 있는 가구원이 미취업상태에 있는 가구 및 가구원을 대상으로 하는 지원제도. 선정기준이 기초생활보장제도의 최저생계비보다 높게 설정되어야 한다는 의미
  - 참고로 취업성공패키지 또한 최저생계비의 150%가 선정을 위한 소득기준이며, 부양의무기준 등을 적용하지 않음
- 조건부 급여제도 : 기초생활보장제도에 적용되고 있는 조건부과를 유지하며, 적극적 노동시장정책에 성실 참여하는 자에게 조건부 현금급여를 제공하는 제도이며, <先취업 지원 後생계 지원> 방식에 입각한 제도
  - “다양한 적극적 노동시장정책을 통합적으로 제공하고 소득 지원을 결합해서 지원하는 제도”로 기초생활보장제도의 자활사업과 기본원리가 유사
- 제한적 소득보장제도 : 기초생활보장제도 수급자보다 소득이 높거나 조건이 다른 저소득층을 보호하게 된다는 점에서 소득보장의 원칙과 보장수준 그리고 지원방식을 차별화하는 제도를 설계
  - 생계를 목적으로 하는 현금급여는 정액 또는 긴급복지지원제도와 유사한 방식으로 지급하고, 주거급여 등 현물급여는 기초생활보장제도 수급자와 동일하게 지원하고, 기타 취업지원서비스를 강화하는 방향으로 제도를 설계
- 통합적 상담 및 전달체계 : 전담상담원을 배치하고 상담에 기초해서 일자리·직업훈련·취업알선 등의 서비스를 통합적·체계적으로 제공하는 제도
  - 이 전달체계는 현재의 고용복지플러스센터 중심 방식에서 벗어나 지역사회를 중심에 놓은 새로운 유형의 고용-복지서비스 연계모델을 구축하는 방향으로 대안을 모색
  - 참고로 외국의 고용복지전달체계 통합모델과 관련해서는 우리사회의 제반 여건을 고려한 균형잡힌 접근이 필요



## 2. 제도현황 및 문제인식

□ 근로빈곤층 소득보장체계 관련 논의는 근로빈곤층의 실태의 분석이 전제

○ 2015년 현재 가처분소득 중위 값의 30%~60%를 빈곤선으로 근로빈곤층 규모를 추정하면, 이들은 전체 <근로가능집단><sup>4)</sup>의 6.1%~17.8%, 인구수로는 172만 명~504만 명으로 추정됨

○ 근로 가능한 빈곤층 중 미취업자 비중이 높은 것으로 나타나고 있으며, 그 중 구직자 비중은 그리 높지 않은 것으로 추정됨

- 근로빈곤층 중 미취업자 비중을 소득수준별로 보면, 74.7%(중위 30%) → 64.7%(중위 40%) → 56.6%(중위 50%) → 50.3%(중위 60%)로 낮아짐
- 미취업자는 극빈층으로 갈수록 50대 이상 그리고 여성 빈곤층의 비중이 높아져, 취업지원 이상으로 복지욕구 충족이 필요한 집단

〈표 6-1〉 근로빈곤층의 소득지위별-종사상지위별 분포

(단위: %, 만명)

구분	근로빈곤층				비빈곤층	전 체
	중위30이하	중위40이하	중위50이하	중위60이하		
상용직	2.6	5.6	9.6	13.0	42.6	37.4
임시직	9.4	13.0	15.8	16.6	12.3	13.1
일용직	6.5	7.2	7.3	7.2	3.9	4.5
고용주	0.3	0.5	0.5	1.2	3.6	3.1
자영자	5.7	7.4	8.1	8.8	10.9	10.6
무급종사자	0.5	0.9	1.1	1.6	2.3	2.2
기타	0.3	0.8	0.9	1.2	1.8	1.7
미취업*	74.7	64.7	56.6	50.3	22.5	27.5
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(%)	(6.1)	(8.9)	(12.6)	(17.8)	(82.2)	(100.0)
인구(만명)	172	250	358	504	2,325	2,829

주: 1) 위의 빈곤층은 균등화된 가처분소득 중위 값의 일정 비율을 빈곤선으로 사용하여 구분

2) 위의 표에서 미취업으로 표시한 셀은 가계동향조사의 종사상지원 문항에서 결측 값으로 입력된 집단임.

자료: 통계청, 가계동향조사 2015년 원자료에서 필자가 산출

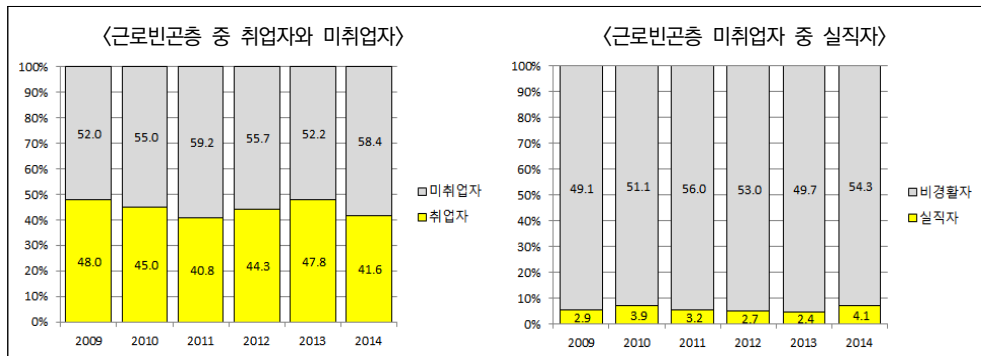
4) 근로가능집단은 15세~64세 근로연령집단 중 비학생인구로 통제

□ 근로빈곤층 지원정책에서 구직자에 초점을 맞춘 정책이 얼마나 많은 집단을 포괄하는지 살펴볼 필요가 있음. 취업자와 미취업자의 비중, 그리고 미취업자 중 실직자와 비경활인구의 비중을 살펴보면,

○ 근로빈곤층 중 미취업자 비중은 안정된 흐름을 보여주기보다 등락을 반복하는 것으로 판단됨. 2009년 52.0%에서 2014년 58.4%로 다소 증가

○ 전체 미취업자 중 구직활동을 하고 있는, 따라서 미취업자 대상 지원제도의 표적집단의 규모는 매우 작아, 근로빈곤층의 2.4%~4.1% 수준

[그림 6-2] 근로빈곤층 취업특성의 시계열적 추이



주: 근로빈곤층은 가처분소득 중위값의 50%를 기준으로 하고, 장애나 만성질환이 없는 비학생인구를 대상으로 하는 근로가능빈곤층으로 규정

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 원자료

□ 한국 근로빈곤층에서 구직자나 장기실업자 규모가 크지 않음에도 현재의 근로빈곤층 소득보장제도 및 취업지원제도가 제 역할을 다 하지 못하고 있다는 점에서 제도개편에 대한 논의가 계속되어 있음

○ 우리사회에서 근로빈곤층의 삶은 고용불안과 실질소득의 감소, 지출증가와 상대적 박탈감 심화 등으로 나날이 더욱 힘들어져 가는데, 이들을 대상으로 하는 소득보장제도나 기타 복지제도의 역할이 미미하기 때문

○ 그 중에서도 빈곤층을 위한 대표적 소득보장제도인 기초생활보장제도와 근로빈곤층의 취업과 자립을 촉진하는 자활사업이 지원이 필요한 사람을 충분히 보호하지도, 적절한 소득보장을 하지도, 취업과 자립을 촉진하지도 못했기 때

문이라고 평가할 수 있음

- 이런 상황에서 취업성공패키지는 기존 복지제도가 보호하지 못하는 저소득층 구직자를 대상으로 하는 취업지원제도 및 소액의 소득보전제도로 성장해 왔음
  - 이 제도의 강점은 현금급여 등의 보장수준은 낮지만, 대상자 선정과 관련해서 다양한 취약계층을 지원하는데 유연한 접근이 가능했다는 것임

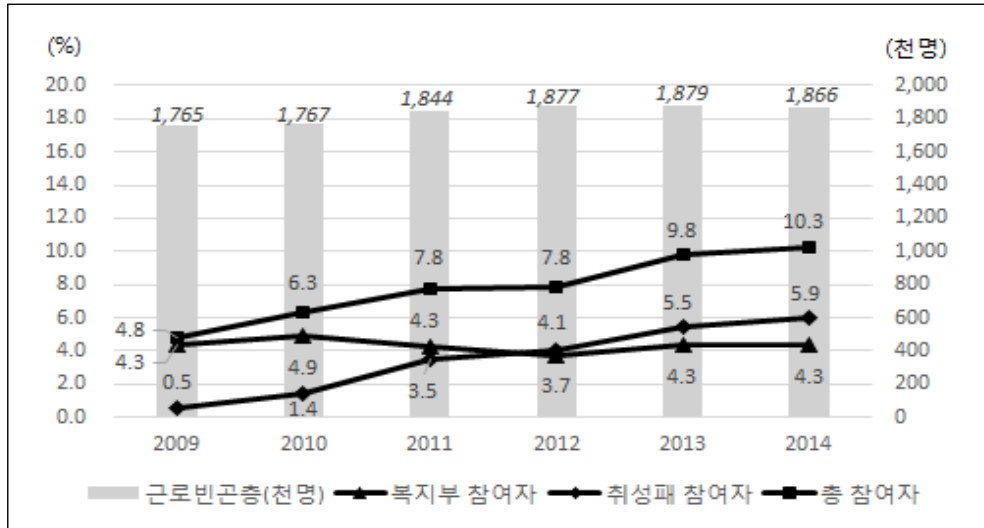
□ 취성패의 현황과 특징을 간략하게 살펴보면,

- 취성패는 저소득층 구직자를 대상으로 체계적인 사례관리를 거쳐, 다양한 취업지원 프로그램에 참여하도록 지원하고, 각 단계마다 소정의 현금지원을 함으로써 참여동기를 유인하는 방식으로 운영되고 있음
- 하지만 취성패는 실직빈곤층 대상 소득보장제도로 규정하기에는 지원금액이 적고, 지원기간이 한시적이라는 점에서 한계가 있음. 참고로 해당 부처는 장기적으로 현금급여 수준을 인상하는 방향을 모색하고 있는 것으로 판단됨

□ 다만 현재 취성패는 ALMP의 성격이 강하며, 그것이 확대되는 과정에서 자활사업 등과의 관계를 조정해야 하는 문제가 제기되고 있음

- 취성패는 2009년 도입초기 자활사업과 독립된 제도였지만, 이후 자활사업의 희망리본을 흡수하고, 청년층 대상 <취성패 II>를 확대하면서 참여자 규모가 급속하게 증가
- 2015년 현재 취성패는 총 29만 명의 구직자를 지원하고 있으며, 참여자를 특성별로 보면 저소득층 13.7만 명, 청년 13.3만 명, 장년층 2.5만 명으로 구성되어 있음
- 같은 시점 기초생활보장제도의 자활사업은 약 14만 명이 참여하고 있으며, 자활사업 참여자 중 취성패 참여자를 제외하면 실제 참여자는 약 11만 명 규모라고 말할 수 있음
- 취성패 참여자와 자활사업 참여자의 추이를 보면, 자활사업 참여자는 지속적으로 감소하고, 취성패 참여자가 빠르게 증가하고 있음

[그림 6-3] 취성패 전체 참여자 중 일반 및 자활사업 참여자 추이



자료: 노대명·황덕순·김재진(2016), 근로빈곤층 근로연계 소득보장제도 개선방안 연구, 보건복지부

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

#### 1) 국내의 유사사례

- 국내에서 근로빈곤층 소득보장을 담당하는 가장 대표적 지원제도는 기초생활보장제도라고 말할 수 있음. 그것은 취업자와 미취업자를 아우르는 포괄적 형태를 취하고 있음
- 하지만 기초생활보장제도는 상대적으로 보장수준이 높고 수급기간이 길다는 강점이 있지만, 진입장벽 또한 높아 근로가능한 수급자는 연평균 약 20만 명 규모를 넘어서지 못하고 있음
- 기초생활보장제도가 지원하는 근로빈곤층 수급자 규모는 2013년 말부터 2015년 5월까지 약 19만 명 규모를 유지하였으며, 맞춤형 급여체계가 도입된 이후인 2015년 말 27만 명까지 증가

〈표 6-2〉 기초보장제도 수급자(현금급여 수급자) 중 근로능력자의 분포와 추이

	2013.12	2014.12	2015.06	2015.12	전체
19세 이하	21,728	20,095	20,685	26,390	88,898
20~29세	52,724	52,427	61,057	73,736	239,944
30~39세	21,896	19,344	17,946	27,954	87,140
40~49세	55,741	49,959	48,727	74,649	229,076
50~59세	30,992	30,996	34,113	52,254	148,355
60~64세	6,275	6,525	7,692	14,130	34,622
전체	189,356	179,346	190,220	269,113	828,03

주: 1) 이 데이터는 각 시점별 행정데이터에서 연령을 18세~64세로 통제한 뒤, 근로능력이 있다고 입력되어 있는 수급자의 수를 나타내고 있음

자료: 노대명·황덕순·김재진(2016), 근로빈곤층 근로연계 소득보장제도 개선방안 연구, 보건복지부

#### □ 다른 근로빈곤층 소득보장제도로는 근로장려세제를 언급할 수 있음

- 근로장려세제는 수령자 규모가 훨씬 많고 지원하는 급여수준 또한 지속적으로 증가하고 있지만, 지원대상이 취업빈곤층이라는 점에서 미취업자를 대상으로 하는 소득보장제도와는 중복이 크지 않은 제도임
- 다만 실업자가 연중 내내 실업자만을 지칭하지 않는다는 점에서 1년을 단위로 하면 취업빈곤층과 실직빈곤층은 배타적이라 할 수 없음. 달리 표현하면, 두 제도가 완전히 배타적인 것은 아니라는 점을 의미함
- 근로장려금은 2016년 현재 약 135만 가구, 자녀장려금은 약 92만 가구가 지원하고 있다는 점에서 가장 포괄적이지만, 두 장려금을 모두 받더라도 월 평균 11만원에 불과하다는 한계가 있음<sup>5)</sup>

5) 위에 제시된 평균금액은 전체 예산을 해당가구의 수로 나눈 수치이며, 실제 수급금액이 아님

## 2) 국외의 유사사례

□ 외국의 근로빈곤층 소득보장체계를 <실업보험(UI) - 실업부조(UA) - 사회부조(SA)의 제도적 조합으로 표현하면, 국가마다 다양한 조합이 공존

○ 아래 그림에서는 외국의 근로빈곤층 소득보장체계는 1층형 - 2층형 - 3층형의 다양한 형태를 취하는 것으로 나타나고 있음. 그 중 가장 지배적인 형태는 2층형의 <UI - SA>와 3층형의 <UI - UA - SA>라고 말할 수 있음

○ 복지국가의 발전과정에서 조합주의적 전통이 강했던 국가에서는 3층형의 구조를 갖는 경우가 다수 발견되며, 이러한 맥락에서 보면, Hartz IV 이전의 독일 또한 3층형이라고 말할 수 있음

□ 아래 그림에서 근로빈곤층 소득보장제도로 고용보험과 실업부조의 조합이라고 규정된 <2층형 UI-UA>에 대해서는 보완설명이 필요

○ 독일의 사례에서 근로빈곤층 소득보장제도로 구직자소득보장, 즉 실업부조를 중심으로 한 제도통합이 있었지만, 해당가구의 기타 가구원에 대해서는 사회부조제도로 소득보장을 한다는 점에서 고용보험과 실업부조만 있는 모델이 아니라는 해석도 가능

○ 영국의 사례 또한 근로빈곤층 소득보장제도가 고용보험과 실업부조의 조합이라고 말하기 어려움. 다만 이 연구가 Universal Credit 도입 이전에 발표되었다는 점을 감안해야 할 것임. 2017년 현재 영국의 제도는 사실상 UI-SA에 근접한다고 해석할 수 있음

〈표 6-3〉 각국 근로빈곤층 소득보장제도의 구조

유 형		국 가
1층형	UA	호주, 뉴질랜드
	UI	이탈리아 <sup>1)</sup> , 터키
2층형	UI-SA	벨기에, 캐나다, 덴마크, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 미국 <sup>2)</sup> , 스위스 <sup>3)</sup> , 체코, 아이슬란드, 이스라엘, 폴란드, 슬로바키아
	UI-UA	독일 <sup>4)</sup> , 영국 <sup>4)</sup> , 그리스
3층형	UI-UA-SA	오스트리아, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 에스토니아, 헝가리,

자료: OECD, Benefits and Wages, 이병희(2013), 126쪽에서 재인용

#### 4. 근로빈곤층 소득보장제도에 따른 영향 검토

□ 미취업 빈곤층 또는 미취업 저소득층 대상 소득보장제도를 도입하는 경우, 그것은 기존의 복지급여제도와 취업지원제도에 영향을 미칠 것으로 판단됨

##### 1) 소득보장제도에 미치는 영향 검토

□ 기초생활보장제도 수급자가 아닌 미취업자 대상 소득보장제도를 도입하는 경우, 그것은 아래와 같은 몇 가지 가정이 가능함

- 제도성격에 대한 가정 : 저소득층 구직자를 대상으로 하는 소득보장제도가 근간이라는 점을 가정함. 그리고 취업지원제도는 소득보장제도에 수반되는 부차적인 지원제도로 규정
- 지원대상에 대한 가정 : 소득보장제도로써 수급자 선정기준을 현재의 기초생활보장제도와 차별화된 높은 수준으로 설정하기 힘들 것으로 판단됨. 그것은 재정에 기반한 저소득층 지원제도라는 점에서 그러함. 마찬가지로 기초생활보장제도가 적용하는 각종 선정기준, 소득기준과 재산기준 그리고 부양의무자 기준 등을 전적으로 배제하고, 관대하게 설정하는 것도 용이하지 않을 것임

- 급여수준에 대한 가정 : 소득보장제도로써 지원하는 현금급여를 기초생활보장 제도가 보장하는 생계급여 수준(기준 중위소득의 30% 수준)을 초과해서 지급 하기 어려울 것으로 판단됨. 이는 정액급여를 지급하는 것이 보다 현실적인 방안일 수 있음을 의미함
  - 상대적으로 생활능력이 있는 근로빈곤층 또는 실직빈곤층을 대상으로 하는 급여가 노인이나 장애인 등 생활능력이 취약한 집단보다 높게 설정될 수 있는 근거를 확보하기 힘들기 때문임
- 급여기간에 대한 가정 : 소득보장제도로써 지원기간을 어떻게 설정할 것인가가 중요한 쟁점이 될 것임. 취업지원 프로그램 참여기간 동안의 소득보장으로 규정한다면, 그 수급기간은 매우 엄격하게 규정된 형태일 것임. 하지만 현실에서 제도 자체가 갖는 추동력으로 인해 프로그램 참여기간 이외의 기간에도 수급하도록 하는 조치가 쉽게 취해질 수 있다는 점에 유의해야 할 것임

#### □ 새로운 근로빈곤층 소득보장제도의 특징

- 기초보장제도 수급자가 아닌 미취업 빈곤층 및 저소득층 대상 소득보장제도는 참여자 선정기준과 급여수준이 서로 일종의 trade-off 관계에 있다고 말할 수 있을 것임
- 그것은 선정기준이 높아지면 참여자가 증가하고 재정부담이 가중해지면서, 결과적으로 급여수준을 적정화하는데 장애요인이 될 수 있으며, 반대로 급여수준이 낮으면 참여유인이 낮아져 참여자가 감소하고 이를 만회하기 위해 선정기준이 상향 조정되는 유연성이 나타나기 쉽다는 것을 의미함
- 이는 지원대상을 확대하는 선택을 하더라도 그것은 급여의 권리적 성격을 약화시키는 선택을 통해 가능할 개연성이 크다는 시사함
  - 그것은 1) 급여수준을 상대적으로 낮게 설정하거나, 2) 낮은 수준의 정액급여를 지원하거나, 3) 지원기간을 한정하는 방식을 통한 타협이 가능하다는 점을 말해주는 것임



□ 새로운 근로빈곤층 소득보장제도가 미치는 영향과 그에 대한 검토의견

- 새로운 근로빈곤층 소득보장제도가 도입되는 경우, 그것은 기초생활보장제도를 비롯한 많은 제도에 영향을 미치며, 후속 제도개편이 필요하게 될 것임
- 일차적으로 미취업 빈곤층 대상 소득보장제도는 <고용보험 → 근로장려세제/취성패 → 기초생활보장제도> 등을 아우르는 제도개편이 필요하고,
- 이차적으로는 기초생활보장제도를 근거로 운영되어 왔던 자활사업과 취업성공패키지를 아우르는 제도개편이 뒤따라야 할 것임
- 끝으로 최근 주목받고 있는 새로운 취약계층에 대한 지원의 역할 또한 이 새로운 근로빈곤층 소득보장제도에 맡겨지게 될 개연성이 높음
  - 예를 들면, 1인 가구나 청년구직자에게 구직활동을 전제로 지원하는 방식이 검토될 수 있을 것임

□ 새로운 근로빈곤층 소득보장제도와 기초생활보장제도의 관계 문제

- 새로운 근로빈곤층 소득보장제도가 도입되는 경우, 근로빈곤층에 대한 소득보장기능을 기초생활보장제도와 어떻게 분담을 할 것인지 논의와 조정이 필요하게 될 것임.
- 두 제도 간의 관계를 재설정하는 문제와 관련해서는 다음과 같은 선택이 가능할 것으로 판단됨 : 기초생활보장제도를 개편하지 않고, <새로운 근로빈곤층 소득보장제도>를 비수급 실직빈곤층(또는 미취업 빈곤층)을 대상으로 하는 제도로 구축하는 방안

## 2) 취업지원제도에 미칠 영향 검토

- 취업지원제도에 미치는 영향을 언급하기에 앞서, ALMP로서 취업지원제도의 특징을 간략하게 살펴볼 필요가 있음
- ALMP는 권리성 급여라기보다 임의적 지원의 성격이 강하다는 것임
  - 특히 저소득층 대상 ALMP의 경우, 생계보장이 전제되지 않았다면 적극적인 참여를 기대하기 힘들다는 점에서 신청주의에 입각한 프로그램 운영이

불가피한 것으로 판단됨

- 이러한 이유에서 참여를 촉진하기 위해서는 선정기준을 상향 조정하고, 적절한 인센티브를 제공하는 등의 추가적 조치가 필요한 것임

○ 이처럼 권리성 급여가 아니라 신청주의에 입각한 임의적 지원의 성격을 갖는 ALMP는 다음과 같은 장단점을 갖게 됨

- 강점은 예산제약 하에서 이지만 선정기준을 유연하게 적용할 수 있다는 점이고, 제도의 단점은 현금보조가 실비지원 성격이나 장려금 성격의 수당형태를 벗어나 높은 수준으로 현실화하기 쉽지 않다는 것임
- 이러한 장단점은 지난 수년간 취성패가 보였던 대상자 선정기준의 상향조정을 통한 사각지대 해소가 용이했던 반면, 현금급여를 상향 조정하는 조치가 제대로 이루어지지 않은 이유를 말해주고 있음

□ 새로운 근로빈곤층 지원제도는 미취업자를 대상으로 한다는 점에서 취업지원과 관련해서는 현재의 취성패와 자활사업에 큰 영향을 미치게 될 것임

○ <검토의견>: 취성패로 지원체계를 통합하거나, 현재의 우위를 유지하는 방안보다, 자활사업과의 역할분담을 재편하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것임. 더 구체적으로는 복지부 자활사업 중 자활센터의 역할을 확대하는 방향을 모색할 수 있을 것으로 판단되나, 이 경우에는 자활센터의 사업규모 등을 고려한 내부적 개편이 선행되어야 할 것임

○ 취성패 도입에 따라 발생할 수 있는 그 밖의 쟁점으로는 <참여자 발굴과 연계, 사례관리와 지원을 위한 전달체계 문제>를 들 수 있으며, 아래와 같은 세부 쟁점이 제기될 수 있을 것으로 판단됨

- <취성패 참여자의 발굴과 연계 방식>
- <초기상담과 사례관리의 주체>
- <복지서비스 연계의 주체와 장소>
- <취업지원계획 등 각종 지원계획 수립의 주체>
- <취업지원 프로그램의 관리와 운영>

## 5. 종합 검토의견

- 한국 근로빈곤층의 구성 및 실태, 실직빈곤층의 규모 등을 고려하면 소득보장과 취업지원 기능을 고르게 갖는 지원제도 구축이 필요
  - 한국의 근로빈곤층 중 미취업자 지원제도는 구직활동에 참여하도록 여건을 만들어주는 문제, 즉 다양한 복지급여나 서비스를 통해 취업노력을 할 수 있는 여건을 조성하는 것이 관건이라는 점에 주목해야 할 것임
  - 문제의 핵심은 정치권 그리고 우리사회가 이 제도를 어떠한 형태로 발전시킬 것인지 선택해야 한다는 점. 근로빈곤층 지원제도에서 취업성과 중심 기능을 발전시킬 것인지, 기초생활보장제도의 사회권 중심 보장기능을 발전시킬 것인지에 대해 선택해야 하는 사항이라고 말할 수 있음
  - 이런 맥락에서 보면, 기초생활보장제도가 근로빈곤층 소득보장제도로서의 기능을 하지 못하는 상황에서 한국형 실업부조제도 또한 <차선택>이 될 수 있다는 점에 주목해야 함
- 제반 여건을 감안하면, 현재 기초생활보장제도를 추가적으로 개편하는 부담을 피하고, 증가하는 근로빈곤층 문제에 대처하기 위해 일차적 위험집단이라 할 수 있는 미취업자 대상 지원제도 확충에 주목하는 제도도입 검토가 필요하다고 판단됨
  - 이러한 지원제도 중 하나는 일본의 생활곤궁자자립지원제도라고 말할 수 있으며, 이 제도의 핵심은 생활보호제도의 소득보장 기능을 크게 바꾸지 않으면서 상위에 근로빈곤층 지원제도를 도입했다는 것임
  - 지난 십여년간 근로빈곤층 소득보장제도가 정비되기보다 분절화 되어 왔으며, 기초생활보장제도 또한 이러한 수요에 부응하지 못하였음을 감안하면, 이러한 대안을 모색할 필요가 있음
  - 좀 더 구체적으로는 현재 기초생활보장제도 기준중위소득을 적용하여 기준중위소득의 60%를 소득기준으로 하는 미취업자 대상 지원제도를 도입하며, 지원내용과 지원방식은 아래와 같이 설정할 수 있을 것임

- 지원내용 : 현금급여(긴급급여에 준하는 수준의 현금급여), 현물급여(주거급여와 교육급여), 취업지원서비스, 기타 사회서비스
- 지원방식 : 위에 열거한 주요한 급여지원을 취업지원서비스에 대한 참여를 조건으로 하는 방식을 적용(\* 조건부과방식)
- 개편내용 : 현재의 취업성공패키지와 자활사업을 통합적으로 개편하고, 관련 고용복지 전달체계도 개편

제 7 장

자활지원제도 개편



## 1. 과제개요 및 모델

- 자활사업은 생계급여 수급자와 기초보장수급자 그리고 일부 차상위를 대상으로 하는 근로지원서비스로 수급자에 대해서는 급여지원을 병행.
  - 2000년 시행된 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 기초생활도 권리로 인정하고 보장하게 되면서 근로능력이 있는 수급자의 자활능력 배양, 기술 습득 지원, 그리고 근로기회 제공이 중요한 과제로 등장
  - 이전의 취로사업과 자활지원센터 등의 정책을 경제위기, 기초보장제도 시행 이후 체계화하게 되었고, 동 제도의 시행으로 조건부수급자의 근로의무 적용, 비취업자의 자활사업 참여 의무를 부과하게 됨.
- 국민기초생활보장제도와 자활사업이 시행되고 15년 정도가 경과하면서 정책 환경이 크게 변화하여서 자활사업의 개선 방향을 논의할 필요
  - 자활사업의 기반이 되는 제도인 국민기초생활보장제도가 2015년 이후 큰 폭의 개편을 경험. 2015년 이후 기초보장제도가 개편되면서 생계급여 수급자에게 한하여 조건부과
    - 다만 기타수급유형(의료·주거·교육급여)은 별도 차상위 책정 절차가 없이 수급 자격을 인정받는 동시에 바로 자활사업에 참여가 가능하도록 함.
  - 자활사업이 조건부수급자의 근로의무 이행에 주요한 기제로 역할을 수행하여 왔으나 최근 자활사업을 둘러싼 정책 환경의 변화로 자활사업 참여자의 규모와 근로능력의 변화가 큰 상황
    - 자활 사업 참여 의무가 있는 조건부 수급자를 고용센터에 우선 의뢰하는 취업우선지원사업이 2013년 9월 시범사업을 시작으로, 2014년 5월 전국으로 확대 실시
  - 정책 환경 변화에 조응하는 정책의 개선이 요구됨

## 2. 제도현황 및 문제인식<sup>6)</sup>

□ 고용복지 정책의 주 대상은 전통적으로 빈곤한 미취업자라 할 수 있음.

○ 취업지원서비스를 필요로 하는 대상자는 작지 않은 것으로 추정

- 최근 2014년 이후 실업자의 수, 실업률은 증가하고 있으며 청년층의 실업률도 높아지고 있는 추세

○ 중위 60% 이하 빈곤층 중 미취업자와 근로에 대한 의지를 가진 사람을 기준으로 집계하여 보면 약 57만 5천명인 것으로 추산

- 저소득 실업자, 비경활인구 중 근로의지를 가진 자, 무급가족종사자 중 전직 희망자 등을 합산한 인구수
- 국민기초생활보장제도 일반 수급자 중 실직 및 미취업 상태의 수급자도 2015년 50,737명에 이름

□ 연도별 자활사업 참여자의 변화를 보면 자활사업 참여자는 감소와 증가를 반복하였으나 2010년 이후 지속적인 감소를 보임.

- 기초보장제도에서 전 수급자 중 근로무능력자는 증가 중. 2002년 12월 기준 78.9%에서 2014년 12월 81.7%로 변화. 반면 근로능력자의 비중은 감소하여 2002년 12월 기준 수급자의 21.4%에서 2014년 12월 기준 18.3%.
  - 취업자는 동 시기 13.3%에서 5.9%로 감소.
  - 조건부과제외 등 집단은 4.8%에서 8.3%로 증가.
  - 조건부수급자는 2.8%에서 3.6%로 증가. 이 중 취업대상은 0.7%에서 1.3%로 증가
- 2016년 자활사업 참여자는 40,605명이며 이 중 조건부수급자는 21,102명임. 자활기업 참여자는 7,511명. 그리고 고용센터의 취성패 참여자는 약 2만 6천명임.

6) 본 내용은 아래의 자료를 참고하여 발췌와 수정을 한 것임을 밝힘.

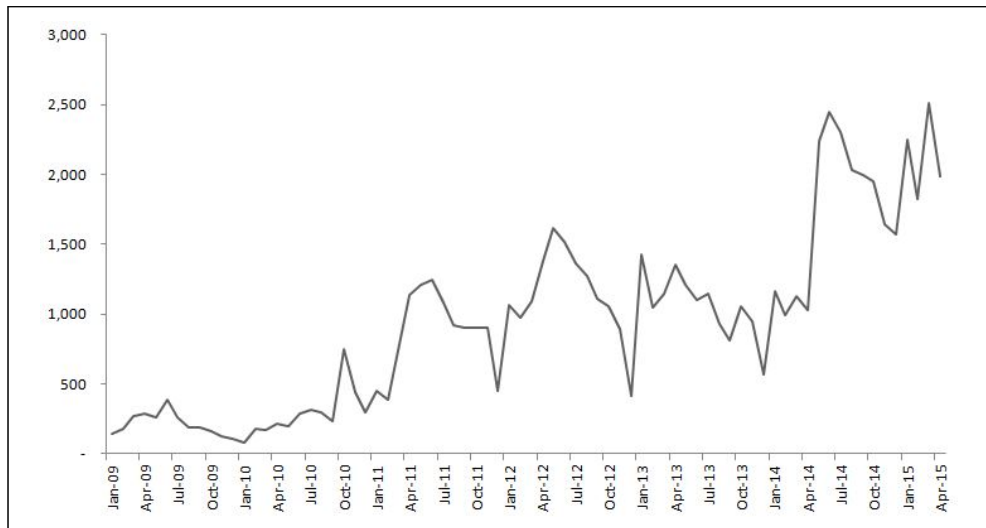
이현주·강신욱·노대명·남기곤·최옥금·박형준(2016) 고용복지 참여 현황 분석 및 조사연구. 한국보건사회연구원(발간예정)



- 현재 자활사업은 단계적 발전전략을 수용하여 ① Gateway / 자활사례관리 → ② 자활근로 / 취업지원 → ③ 자활기업 / 직업알선·창업지원프로그램 등을 제공하는 것으로 구성
  - 자활근로는 저소득층의 자활능력과 사업유형에 따라 근로유지형, 사회서비스형, 인턴·도우미형, 시장진입형의 자활근로사업으로 구분하여 실시
- 자활사업의 구성에서 성과가 강조되면서 근로유지형 사업 참여자 비중은 계속 줄이고 반면 시장진입형 등의 사업 비율은 증가하여왔음.
  - 2006년 참여자의 45%미만, 2008년 25%미만이던 근로유지형은 2012년 이후 20%미만을 유지하도록 하고 있음.
- 최근 취업우선지원사업의 적용 등 취업지원서비스 전달체계의 변화로 인하여 고용센터로 의뢰되는 자활대상자의 수는 꾸준히 증가 중

[그림 7-1] 고용센터에 의뢰된 자활대상자 수의 월평균 추이

(단위 : 명)

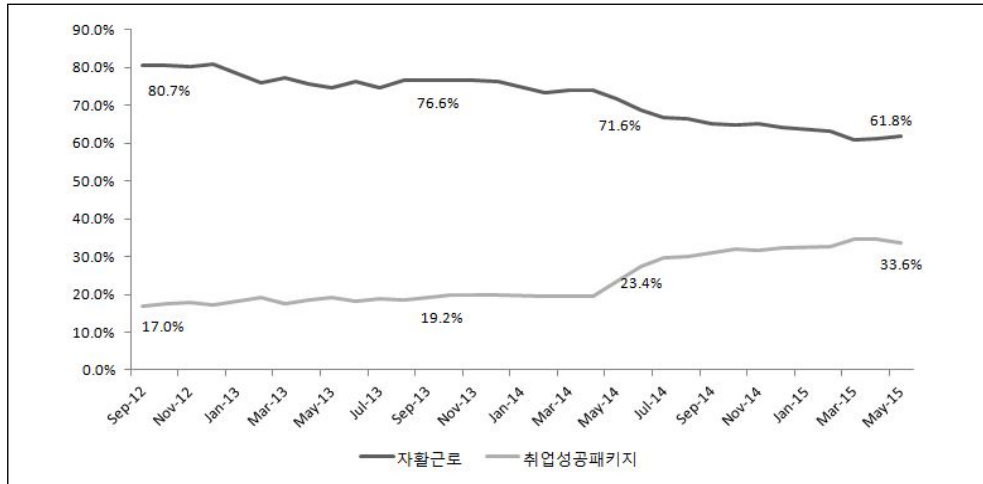


자료: 취업성공패키지 DB; 길현중 외(2015: 16)에서 재인용

- 취업성공패키지에 참여하는 조건부수급자는 증가하면서 자활근로에 참여하는 조건부수급자가 감소

[그림 7-2] 자활근로 및 취업성공패키지 사업에 참여하는 조건부수급자 비율

(단위: %)



자료: 사회보장정보시스템 DB; 김현중 외(2015: 62)에서 재인용

## □ 자활사업 참여자의 근로능력도 저하 중

- 사업유형별 참여자의 특성을 인적자원, 그리고 가구여건의 측면에서 비교하여 보면, 2016년 8월을 기준으로 하면 고용지원센터 참여자의 근로여건이 가장 양호하며 시군구 직접사업인 근로유지형이 가장 열악한 것으로 나타났다.

〈표 7-1〉 참여하는 자활사업별 인적 특성(2016년 8월)

구분	지역자활센터	시군구직접사업	고용지원센터	사회복지기관	기타자활기관	계
여성	64.01%	64.81%	64.07%	78.90%	88.89%	64.38%
연령	51세	53세	39세	51세	48세	48세
수급기간	1,716일	2,345일	1,388일	2,125일	1,574일	1,757일
소득평가액	1,021,156원	759,046원	259,863원	980,205원	883,130원	721,926원
소득인정액	1,056,011원	770,442원	269,323원	992,692원	969,404원	743,363원
재산환산액	41,234원	15,676원	18,831원	16,842원	86,274원	28,276원
가구원 수	2.17명	2.14명	2.53명	2.38명	2.30명	2.28명
근로능력자	91.18%	92.17%	92.48%	95.39%	92.00%	91.86%
교육년수	8.98년	7.98년	10.04년	9.78년	9.75년	9.09년
장애	10.00%	10.80%	3.89%	6.17%	6.35%	8.21%
자활이행	99.88%	99.56%	98.54%	99.78%	100.00%	99.40%
군 단위 지역	19.00%	12.74%	3.33%	0.00%	17.46%	12.48%

자료: 사회복지통합관리망 DB 원자료 분석

- 고용지원센터 참여자의 경우 참여자의 평균연령이 가장 낮고 수급기간도 짧으며 근로능력자 비율도 높음. 한편 장애인 비율도 낮고 학력도 높은 것으로 나타남. 가구여건을 보아도 가구규모가 큰 것으로 나타났음. 하지만 자산은 그리 많지 않은 것으로 추정됨.
- 근로유지형과 같은 시군구 직접사업의 경우 참여자의 평균 연령이 높고 학력이 낮으며 장애비율이 높음. 상대적으로 군지역의 참여율이 높는데 재산도 보유수준이 그리 높지 않음.
- 지역자활센터 참여자의 경우 연령이 높은 편이고 근로능력자 비율이 낮음. 가구여건을 보면 소득과 자산이 상대적으로 높은 상황에 있음.

○ 각 집단의 특성은 시간이 지나면서 더 강화되고 있음.

#### □ 사업성과에 대한 재검토도 이슈로 등장

- 자활사업 성과지표는 꾸준히 개선되어 왔으나 아직 1) 취창업률, 2) 취창업유지율, 3) 탈수급률을 강조하는 방식으로 구성되어 있음.
- 2012년~2015년 전체 참여자 중 취창업자 비율은 8.98% → 7.56% → 7.12% → 5.94로 파악되며, 전 기간 평균 취창업률은 7.44%로 파악됨.
  - 이는 지역자활센터 사업 참여자의 연간 취창업성고가 감소하고 있다는 점을 보여주는 것임
- 2014년과 2015년의 탈수급률은 9.3%와 11.0%로 추정됨.
  - 하지만 여기서 주목할 대목은 각 년도 탈수급이 본인의 소득증가를 통한 비율이 각각 9.5%와 12.3%에 불과하다는 것임.
  - 자활사업 참여를 통한 취업자 중 탈수급자는 6.36%로 추정되며, 전체 탈수급자 중 취업을 통한 탈수급자는 13.7%에 불과한 것으로 추정됨.
- 자활사업 참여자의 근로능력이나 사업참여 의지의 변화 등을 파악하기 위한 자료를 거의 찾아보기 어렵고 이 부분에 대한 평가는 상대적으로 관심이 적었던 것으로 판단

○ 자활이행상태를 기준으로 자활사업 참여자의 구성을 보면 아래와 같음.

- 2012년, 2014년, 2016년 각 연도 3월과 8월, 6개 시점을 기준으로 보면 평균 참여자의 약 90%는 조건을 이행 중이고 약 6%는 조건을 불이행 중인 것으로 나타남.
- 다른 부분과 비교하여 조건불이행 비율은 시기별로 차이를 보이는데 최근으로 올수록 조건불이행 비율이 높아지고 있음.
- 2012년 불이행은 2.66%, 2014년은 3.04%, 그러나 2016년 동기간은 10.16%로 크게 증가. 2016년의 경우 3월과 8월의 변화도 큰데 3월은 불이행 비율이 7.99%, 8월은 12.32%였음. 최근 불이행이 빠르게 증가하는 것으로 추정됨.

□ 지역자활센터의 역할수행기반 편차

○ 자활근로의 중추적 역할은 지역자활센터가 수행하여 왔음.

- 지역자활센터는 1996년 시범사업 실시 이후 20개소의 자활 지원센터를 「국민기초생활보장법」 시행에 따라 지역자활센터로 개편하였으며, 2003년 209개소, 2005년 242개소, 2010년 247개소, 2015년 251개소로 확충

○ 자활사업 참여자 규모와 근로능력의 변화가 사업의 성과에 크게 영향을 주고 있는 것은 사실이지만 지역자활센터, 서비스 제공 주체 특성도 사업의 성과에 영향을 주고 있다는 것이 일반적 지적.

- 지방자치단체와의 지역자활센터의 관계, 지역자활센터의 지역 내 네트워크, 일선 실무자의 역량과 태도 등 지역자활센터의 사업 수행 여건도 편차가 크며
- 일반적으로 지역자활센터가 소규모 조직으로 효율성이 떨어진다는 지적이 적지 않음.

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

- 2000년 10월 「국민기초생활보장법」의 시행에 따라 근로능력이 있는 수급자에게는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급
- 자활사업은 빈곤층의 소득보장제도로 근로능력자에게 근로를 조건으로 부과하고 근로기회를 제공하는 서비스로 이해하는 것이 적절
- 유사제도를 찾자면 해외 빈곤층 소득보장제도 중 근로능력자를 대상으로 급여를 지원하고 근로조건을 부과하며 이들을 대상으로 취업지원을 하는 제도를 살펴보아야 할 것
- 최근 지방자치단체의 주도성 확대, 그리고 근로빈곤층에 대한 새로운 정책 대응의 적용 등의 측면에서 여타 유럽국가와 상이성을 보여주는 일본 사례를 우선 살펴봄
- 기타 유럽 국가들의 사례는 이미 상당한 수준으로 소개된 바 있기도 함.

#### □ 일본의 생활보호제도수급자 취업지원

- 일본의 대표적 공공부조제도인 ‘생활보호제도’는 그 성격 상 우리나라의 생계급여와 유사함
- 동 제도는 근로능력자를 보호대상으로 포괄하고 있음(노대명 외, 2014: 167).
  - 근로능력이 있고 적당한 일자리가 있음에도 불구하고 일을 하지 않는 경우에는 보호를 받을 수 없는 반면, 근로의사와 능력이 있고 구직활동을 하고 있는데도 현실적으로 일자리가 없는 경우에는 보호를 받을 수 있음.
  - 한편, 일을 통한 수입이 있음에도 불구하고 그 수입이 후생노동대신이 정하는 최저생활비 미만인 경우에는 보호를 받을 수 있음.
- 생활보호 수급가구 중 근로능력자 포함 가구가 증가 증으로 우려
  - 수급가구 유형별로 보면, 전체적으로 장애가구를 제외한 나머지 모든 가구에서 수급자 규모가 증가한 것으로 나타나고 있음. 고령자가구는 2011년~2013년 사이, 즉 불과 2년 사이에 약 7만 가구 이상이 증가한 것으로

나타나고, 명확하게 범주를 구분하기 힘든 기타 가구(그 밖의 가구)가 약 6만 가구 증가한 것으로 나타남(노대명 외, 2014: 187).

- 기타 가구는 2009년을 기점을 증가하는 양상을 보여 왔음. 경기침체의 영향으로 근로빈곤층을 비롯한 새로운 빈곤층이 생활보호제도 안으로 진입했음을 시사.

○ 근로능력빈곤층 증가 또는 근로능력 수급자 증가 현상에 대한 정책 대응은 크게 두 가지로 구분할 수 있음.

- 첫째, 생활보호제도와 별도로 근로빈곤층을 구분하고 이들을 생활보호로 진입하기 이전에 사전 지원하는 제도를 신설하는 방식. 이러한 배경에서 도입된 제도가 '생활곤궁자지원'임.

- 둘째, 수급자에게 취업지원을 하기 위하여 고용센터와의 협력을 강화하는 방식

○ 일본에서는 2013년 생활곤궁자 자립지원제도를 도입하였음(노대명 외, 2014: 212).

- 생활보호 수급자가 아닌 빈곤층을 대상으로 주거급여와 각종 사회서비스 그리고 취업지원을 연계한 제도.
- 생활보호제도와 사회보험제도 사이를 매개하는 중간적 지원제도로 간주되는 경향이 있음. 실업보험제도와 생활보호제도 사이에서 완충역할을 하도록 설계되어 있는 것으로 해석되기도 함
- 생활곤궁자 자립지원을 위한 인프라는 복지사무소가 설치된 자치체를 중심으로 설치 중에 있음. 그러나 그 대상이 대개 복합적인 문제를 가진 집단으로 취업이 쉽지 않으며 동 제도가 취업지원에 참여하는 동안 기초소득을 보장되지 못하는 한계를 지녀 비판을 받고 있음

○ 생활보호수급자에 대한 취업지원은 지방정부와 중앙정부의 고용안정소가 함께 추진

- 고용안정소는 프리타 등 청년층을 위한 정규직 고용 사업, 모자가정의 모를 위한 취업지원, 고령자 및 장애인을 위한 취업지원을 담당하는 것 외에도 생활보호 수급자 중 근로능력이 있는 사람을 대상으로 하는 자립촉진사업(自立促進事業)을 운영(노대명 외, 2014: 215).

- 생활보호 수급자 중 근로능력자를 대상으로 고용안정소가 제공하는 자립촉진사업에 참여하는 사람은 2010년 2.1만 명에서 2013년 8.9만 명으로 약 4배 이상 증가. 이 사업을 통한 취업자 수 또한 2010년 1.3만 명에서 2013년 5.4만 명으로 약 4배 이상 증가
- 최근에는 지방정부 중심의 수급자 등 근로빈곤층 취업지원서비스 제공조직이 강화되는 경향을 보임.
  - 중앙정부의 고용안정소가 핵심 역할을 하는 지역(예: 동경도)에서도 지역의 복지사무소에 직업상담사를 파견하는 방식으로 복지서비스 일선조직에서 취업지원 상담을 하도록 하는 협력구조를 갖추고 있음.
  - 일부 지방정부는 자체적인 취업지원조직을 꾸리고 이 조직에 공공안정소를 배치하도록 재조정하기도 함.
  - 한편 생활곤궁자 지원이 지방정부 단위로 그 집행을 기획·관리하고 있는 상황에서 지방정부 주도의 취업지원이 이루어지는 지역에서는 생활곤궁자 지원과 수급자 취업지원이 한 조직에서 운영되는 상황에 있음.

#### 4. 제도 개선방안 및 일정

- 자활사업과 관련하여 세 가지 주요 정책개선과제를 정리
  - 첫째 자활사업의 역할변화와 평가 개선
  - 둘째 자활사업 인프라의 개편
  - 셋째 자활사업 관련 제도의 정합성 제고
- 자활사업의 역할변화와 평가 개선
  - 자활사업 참여자의 규모 감소와 근로능력 저하를 고려할 때, 자활근로사업의 역할 재 모색이 필요
    - 역할의 재 모색에서는 크게 두 가지 정책 방향을 고려할 수 있음

- 첫째, 대상자 범위를 확대하여 저소득(예를 들어 중위소득 60%) 미취업자 중 단기에 노동시장으로 진입하기 어려운 사람들에게 서비스 제공
  - 이 때 서비스 제공은 주거, 교육, 의료, 돌봄 등을 포괄하여 근로를 할 수 있는 여건을 조성하는데 주력
  - 한편 취업 전까지 일정 수준의 실비를 지원할 수 있는지 검토하여야 하며 취업성공패키지와 역할분담, 또는 참여자 선택의 기회제공 등을 포괄하여 관계설정을 검토하여야 할 것
- 둘째, 기능적 측면에서 새로운 역할을 모색하는 안
  - 근로능력 미약자, 근로여건 취약자를 대상으로 비경제활동인구와 취업가능자 사이의 매개적 역할에서 향후 자활근로의 역할 모색이 가능
    - 근로의지의 제고, 근로능력의 향상 등의 목표를 과거보다 상대적으로 강조하여 자활이 매개적 역할을 수행하도록 변화 모색
    - 근로의지가 약하고 근로여건이 열악한 복합 문제 사례에 대한 사례관리, 이를 통한 근로의지와 근로능력을 향상시키는 역할은 아직 고용센터에서 수행하기 어렵고 세계적으로도 이러한 기능은 고용서비스보다 복지영역의 서비스에서 효과적으로 제공되어왔음.
  - 사례관리로 일에 대한 태도 변화, 일 경험의 제공, 훈련, 노동시장으로의 진입이라는 주요 흐름은 유지하되 이 과정에서 각 조직의 역할을 구분하는 것으로 이해할 수 있음.
    - 근로의 유지도 근로능력취약자를 대상으로 고려할 수 있는 주요 사업군임. 따라서 과거 사업운영 중 후순이었던 근로유지를 다시 체계화하는 노력도 필요
- 취창업지원도 일정 기간 동안 주요한 역할 중 하나로 수용하고 강화가능
  - 향후 자활근로는 상담과 일 경험을 통한 사회적응과 일의 습성화, 근로능력 향상 프로그램운영을 중심으로 하되 취·창업도 당분간은 강조할 필요.
  - 단, 이 경우 일본과 유사하게 지역별로 고용센터, 지역자활센터 등 관련 조직간 경쟁보다 협력이 가능하도록 예산과 평가가 변화될 필요



- 그 동안 창업지원은 이를 전문적으로 수행할만한 조직이 부족한 상황이었음. 중장기적으로 사회적 기업 등이 취약집단을 포용하면서 성장할 때까지 자활사업의 역할이 중요할 것으로 전망

○ 자활사업에서 개별화, 사례에 따른 다양한 접근이 가능하도록 하고 이를 뒷받침하는 예산지원 등 방식 변경

- 취업지원서비스의 대상자는 집단별 그 특성이 매우 상이. 예를 들어 알콜중독자, 신용불량자, 한부모 사례는 문제는 모두 미취업상태라 하여도 그 원인과 필요한 지원이 상이
- 사업단의 경우도 사업단의 구성과 사업내용에 따라 필요한 지원이 상이
- 일선 전문가의 전문적 판단을 반영하는 기제와 이를 수행하는 예산지원방식 등을 적극 개발할 필요. 전문가 개인의 실수를 줄이도록 팀별 피어트백 기제 등을 확보하여 이러한 기제가 보다 안정적으로 작동하도록 현장 업무수행기반을 마련할 필요

○ 자활근로사업의 역할에 맞도록 평가지표 변경

- 자활근로사업에서 평가 지표 중 취·창업은 고용센터 등 지역의 취업지원서비스 조직과의 공동지표로 평가지표를 구성하고 지역자활센터의 고유 성과 지표 중 근로유지의 성공, 근로능력과 동기의 제고, 고용센터 등 취업지원 관련 조직으로의 사례이관 등을 주요 지표로 포괄
- 성과지표로 근로소득 증가, 탈빈곤 성과, 기술자격취득율도 강조하여 추가할 필요
- 더하여 참여자의 만족도, 참여자의 심리적 태도 또는 자활의지, 더 나아가 정서적 자활 등을 성과지표로 반영하는 안도 검토할 필요

○ 성과 및 자활사업의 중장기 설계의 근간이 되는 자료의 생산과 관리의 확충

- 기존의 데이터 중 기존의 취업성과나 탈수급 외의 정성적 성과나 과정적 성과를 나타내는 적절한 지표를 찾기 어려운 상황. 이러한 상황은 이러한 지표를 생산하는데 필요한 자료의 부족도 작용한 것으로 판단
- 자활패널은 1차 조사 시작 시점의 자활사업 참여자를 모집단으로 하여 표본 추출, 이후 조사가 진행되면서 취·창업자 및 실업·비경제활동자 등이

약간 나타나고 있으나 근로형태가 변한 사례의 경우 패널 추적 등에 어려움이 있어 이들의 표본은 매우 적은 상황임.

- 또한 비교집단이 부재하는 자료구성이라는 점도 분석에서 제한을 초래하고 있음.
- 특정 사업을 중심으로 패널자료를 생산하는 것은 매우 어려움이 큰 것으로 행정정보를 패널자료로 구성, 상황을 분석할 수 있도록 하는 것을 적극 고려할 필요
- 자활사업의 효과 분석 및 자활사업의 개선방안과 관련된 논의를 위해서는 자활사업의 객관적 특성과 관련된 보다 구체적인 정보가 추가될 필요 이를 위하여 행정정보의 구성에 대하여 검토 후 보완을 적극 검토할 필요

#### □ 둘째 자활사업 인프라의 개편

##### ○ 지역자활센터의 배치, 운영방식 재검토

- 지역자활센터의 기초지자체 단위 배치로 인한 부정적 영향을 줄일 수 있는 기제, 그리고 더 나아가 지역자활센터의 전문적 활동 기반을 마련할 필요
- 조직의 경우 그 규모가 작으면 인력손실이 증가. 현재 지역자활센터의 규모가 합리적 수준으로 커질 필요가 있으며 기초지자체와 지역자활센터 1:1 방식에서 벗어나 전문화, 선의의 경쟁이 가능한 구조를 갖추도록 하는 개편을 고려
- 창업지원은 현재로는 자활센터의 기능 중 상대적으로 전문성이 발휘될 수 있는 영역으로 이를 전문화하는 방안을 모색할 수 있을 것임. 따라서 창업지원을 좀 더 체계적으로 지원하는 구조를 모색하는 것도 가능

#### □ 관련제도의 정합성 제고

##### ○ 자활사업 참여를 기피하고 조건불이행이 나타나도록 하는 관련제도의 규정에 대하여 검토 후 수정 필요

- 최근 자활사업 불이행이 증가 중임. 조건부수급자 중 10대, 20대 연령의 불이행률이 높은 상황.

- 조건부수급자의 개인 1인의 생계급여 포기도 증가하고 있으나 일반수급자 등의 증가 영향도 있음.
    - 예를 들어 조건불이행자으로 인한 생계급여 감소분과 조건부과 유예기준을 비교하여 이득이 되는 조건불이행을 선택하는 사례가 발견되기도 함.
  - 취업지원서비스에 참여하는 것이 생계급여의 포기나 다른 열악한 일자리로의 조기 이동하는 것보다 더 이롭다는 판단을 하도록 정책이 설계될 필요
- 빈곤층, 차상위계층 지원정책의 대상자 선정기준이 유사성이 크고 이러한 상황이 특정 지원선 이하의 소득으로 머무르게 하는 동기를 유발할 위험
- 따라서 각 기준선의 집중과 그 영향을 검토하고 선정기준을 좀 더 다양한 수준으로 변경하여 탈빈곤을 위한 지원의 단계구성을 견고하게 할 필요
- 욕구별 급여로 생계급여 수급을 탈피한 이후로도 각종 급여를 지원받을 수 있으나 아직도 기초보장수급자에게 지원하는 각종 급여와 서비스가 적지 않음.
  - 이러한 선정기준의 재구조화를 추진하여 저소득층 지원제도의 기준을 다양한 소득기준선으로 변경, 적용되도록 하고 이로써 탈빈곤 단계를 견고하게 구성하도록 할 필요. 동 개선은 자활참여 기피 등을 줄이고 탈수급, 탈빈곤 의지를 높일 수 있을 것으로 예상.

#### □ 추진일정(안)

- 자활근로사업의 역할변화, 평가개선, 자활사업의 인프라 개선, 관련 제도의 정합성 제고를 중심으로 향후 5년간의 일정을 간략하게 정리
- 대부분의 정책과제는 실험과 평가, 그리고 확대 적용이라는 안정적 단계를 밟아 가도록 하는 것이 이상적
- 인프라의 개편은 중기로 추진하되 규정 개선과 평가 개선 등은 보다 빠르게 추진할 수 있을 것으로 판단.

〈표 7-2〉 자활사업 관련 과제의 추진 일정

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	비고
대상과 역할변화	사업설계와 실험	실험과 평가 후 확대 관련 사업과의 협의	적용			
평가 개선	평가지표안 적용실험	평가지표 수정안 평가 후 보완	평가지표 수정적용			
자활사업 인프라 개편		모형설계와 시험적용	시험적용 평가	확대	확대	일부 광역지자체에 우선 적용, 평가 후 확대
관련제도의 정합성 제고	생계급여 관련 규정과 빈곤층지원제도 의 선정기준 등 검토	빈곤층지원제도의 선정기준의 체계화 추진	영향 평가와 보완			

## 5. 대상자 및 예산추계

○ 대상자규모와 예산추계는 제안한 사업개선 내용을 고려할 때 필요성이 없거나 불가능하다고 판단.

- 대상자 전체 규모는 국민기초생활보장제도 수급자 규모, 특히 조건부 생계급여수급자 중 미취업자의 규모로부터 영향을 받을 것이며 기타 기초보장 수급자의 자발적 참여로부터 영향을 받을 것으로 추정
  - 한편 이 모수 중 대부분은 취업성공패키지 참여자 외 근로능력 미취업수급자의 규모이므로 그 규모 변화는 추정이 어려운 상황. 한편 규모 변화가 없다면 이들을 대상으로 하는 급여 지급의 변동은 본 논의에서 포괄하는 범위 밖에 있다고 할 수 있음.
- 서비스 단가의 큰 차이가 없다고 가정하면 예산추계의 필요성이 낮음.
  - 다만, 자활사업의 인프라에 대한 구조 변경을 추진한다면 이는 예산을 필요로 하는 부분일 것이나 인프라의 경우 지방정부와 중앙정부의 기여수준이 급여를 위한 재정분담원칙과 상이하므로 예산 추정은 별도의 과정이 필요하다고 판단.

- 시범사업을 위한 일정 수준의 예산은 마련될 필요. 다만 이 예산은 시범사업의 초기 설계에 기반을 할 필요

## 6. 기대효과

- 복합적 문제를 경험하는 조건부수급자의 근로유지와 자활촉진
- 자활사업의 인프라 개선과 더불어 자활사업의 운영효율성 제고
- 탈빈곤 지원의 합리화와 사회통합에 기여

## 7. 고려사항

- 자활사업 인프라의 변화는 지역자활센터와 지방자치단체 등 관계자와의 협의 과정이 필요할 것으로 예상
- 한편 생계급여의 주관부서, 고용센터 담당부서와의 의견교환 과정이 필수적이라 판단



제 8 장

기초생활보장제도 개선





# 8

## 기초생활보장제도 개선 <<

### 1. 과제개요 및 모델

#### □ 기초보장제도의 개선의 방향성

○ 2015년 7월부터 국민기초생활보장제도가 ‘맞춤형 개별급여’ 형태로 개편되면서 급여별 선정기준이 분리되고 부양의무자 기준 또한 완화되었음.

- 이에 따라 수급자 수는 2015년 6월 기준 131.6만 명에서 2015.12월 기준 164.6만 명으로 약 25% 증가하였으며, 생계급여 수급자도 기존 116.6만 명에서 125.9만 명으로 약 8% 증가하는 효과가 있었음. 하지만 2016년 중반 이후로는 수급자 수가 차츰 감소하고 있는 추세임.

- 이러한 효과와는 별개로, 기존에 보건복지부로 일원화되어 있던 급여 주체가 보건복지부, 국토교통부, 고용노동부, 교육부 등으로 분리됨으로써 일관되고 체계적인 제도 개편에 어려움이 따르고, 전달체계상의 효율성도 떨어질 수 있다는 우려가 제기되고 있음.

○ 향후 국민기초생활보장제도 개선의 방향성으로, 첫째 전체 급여의 개편 방향성에 대한 청사진을 제시하고, 이를 단계별로 진단·검토·피드백할 수 있는 컨트롤 타워의 역할이 강화될 필요가 있음. 이를 위해서, 중앙생활보장위원회의 기능 강화와 급여의 통합적·체계적 평가 작업 정례화 등이 필요

- 둘째, 소득 산정방식, 공제방식, 재산의 소득인정액 산정방식, 지역 구분(현재 생계급여는 3급지, 주거급여는 4급지) 등 국민기초생활보장제도라는 큰 틀에서 통일성이 유지될 필요가 있는 부분에 대해서는 통합적인 개선방안 도출이 필요

- 셋째, 선정 기준, 급여의 수준, 부양의무자 기준 등 상이하게 설정될 필요가 있는 부분에 대해서는 급여의 특성과 욕구 수준에 따라 상이한 근거기반 개선방안 도출 필요.

- 예컨대, 부양의무자 기준의 경우, 현재 교육급여만 폐지되고 나머지는 동일한 수준으로 유지되고 있으나, 향후 상이한 단계적 폐지 수순을 밟을 필요가 있음.
- 넷째, 전체 사회보장체계의 발전 속에서 급여 간 연계 강화를 통해 효과성·효율성·형평성 제고 필요
- 특히, 기초보장제도는 공적 연금이 성숙되지 못한 상황에서 중요한 노후소득 보장제도의 한 축으로 기능하고 있는 만큼, 공적연금, 기초연금의 발전방향과 궤를 맞추어 부양의무자 기준 개선 내지 폐지가 논의될 필요가 있음.
- 또한, 급여 수준 제고와 사각지대 해소 간 우선순위 설정 등에서도 형평성, 타급여와의 관계 등이 엄밀히 검토될 필요가 있음.

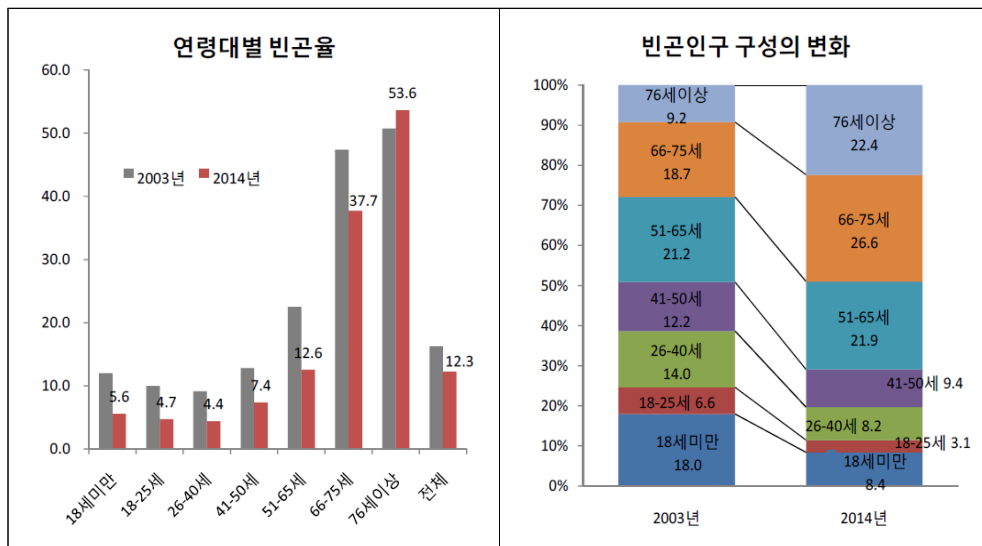
#### □ 기초보장제도 개선 모형

- **(사각지대 해소)** 사각지대의 대표적인 원인 중 하나인 부양의무자 기준을 완화하여 비수급 빈곤층 등 사각지대 해소
  - 부양의무자의 재산 기준 완화 및 노인, 장애인, 1인 단독가구 등 취약계층에 대한 부양의무를 완화
  - 주거급여 등 급여별로 단계적 부양의무자 기준 폐지
- **(보장수준 확대)** 저소득 빈곤계층 보호 확대를 위한 욕구별 급여 강화
  - 빈곤을 완화를 위한 기초생활보장제도의 급여 수준 확대 및 주거·교육급여 등 욕구별 급여 강화
  - 지역·가구특성·주거형태 등 가구 특성을 고려한 기초생활보장제도의 맞춤형 보장 강화(예 : 재산의 소득환산제 완화 등 선정기준 완화, 급여 수준 인상)
  - 맞춤형 급여체계 개편 취지를 고려하여 주거급여 및 교육급여의 지원대상 및 지원수준 확대

## 2. 제도현황 및 문제인식

- 전체 빈곤율은 10년 전에 비해 상당폭 감소('03년 16.3%→'14년 12.3%), 하지만 76세 이상 고령자의 빈곤율은 오히려 약간 상승(50.7% → 53.6%)
- 51세 이후 중고령 시기부터 빈곤율이 크게 증가, 이 연령 이후 빈곤인구가 전체 빈곤 인구의 70% 내외에 육박('14년)
- 국민연금과 기초연금 등 노후소득보장제도가 지금보다 강화되지 않는 한 급속한 인구고령화와 맞물려 “빈곤의 노령화”는 향후 더욱 가속화될 가능성이 있음.

[그림 8-1] 생애주기별 빈곤위험



출처: 여유진(2017). 한국의 양극화 현황과 대응방향. SBS 한국리포트 포럼 발표자료.

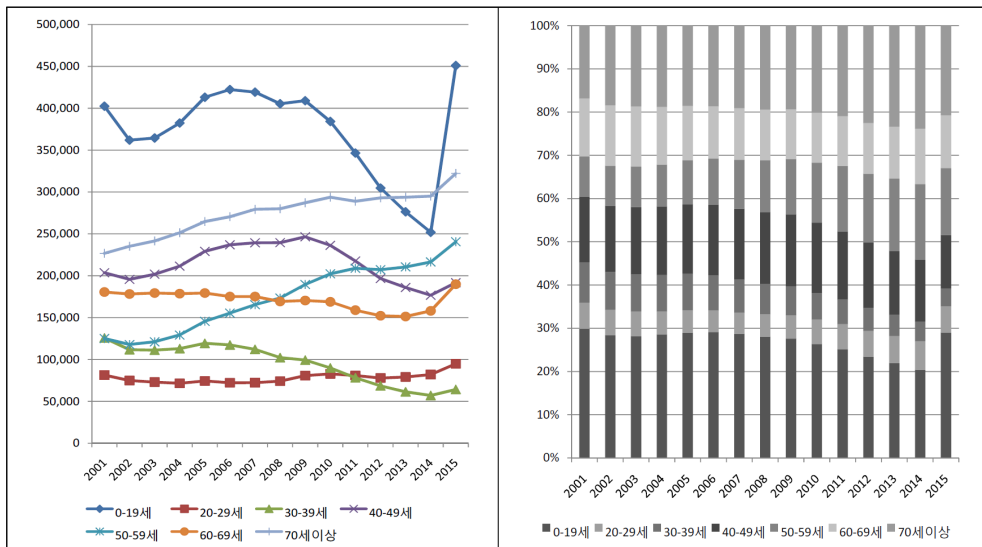
- 맞춤형 개별급여 실시 직후 수급자가 일시적으로 증가하였으나, 2016년 중반 이후 다시 하락하는 추세를 보이고 있음(보건복지부 내부 자료).
- 이는 통합급여 하에서의 최저생계비 기준보다 높은 수준의 생계, 주거, 교육급여 선정기준선 설정, 부양의무자 기준 완화 등의 효과와 더불어, 개별급여 전환에 따른 홍보 효과 등으로 인해 수급자가 일시적으로 급증하였으나, 이후 주기적인 자산조사와 부양의무자조사를 통한 탈락 등으로 조정기를 거치고 있는

것으로 보임.

○ 수급자의 연령대별 구성을 살펴보면, 맞춤형 급여 실시 이전 시기에는 추세적으로 70대 이상 고령과 50대 중고령 수급자 수가 급증하는 추세였음.

- 이에 비해, 0-19세의 아동청소년, 30대 청장년 수급자 수는 2014년까지 급감한 것으로 나타남. 다만 맞춤형 급여 실시로 교육급여의 부양의무자 기준이 폐지되고 선정기준이 상향됨에 따라 2015년에는 아동·청소년 수급자 수가 급등한 것으로 나타남.

[그림 8-2] 연령대별 수급자 수 및 인구 대비 수급률 변화 추이



자료: 보건복지부(국민기초생활보장수급자현황)

○ 이 시기 동안 70대 이상 고령자와 50대 중고령 수급자 수 급등은 인구 고령화와 함께, 앞서 살펴본 바와 같이 ‘빈곤의 고령화’와 궤를 같이 한다고 볼 수 있음.

- 향후 저성장기조의 고착화, 급속한 인구 고령화와 1, 2차 사회안전망의 미비 등으로 중고령인구의 빈곤화는 당분간 빈곤대책의 핵심이 될 것으로 예상되나, 이는 최후 안전망으로써 기초보장제도에 모두 담기에는 역부족임. 기초보장제도의 사각지대 해소 노력과 함께, 다층적 노후소득보장체계의 강화를 통해 노인의 사전적 빈곤예방책이 강구될 필요가 있음.

- 또한, 노동시장 불안정성, 특히 조기퇴직과 자영자 몰락 등으로 중고령 빈곤가구가 증가할 것으로 예상됨에 따라, 이에 대한 다각적인 대응책도 마련되어야 할 것으로 보임.

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

#### □ 외국의 사회부조제도

- 대부분의 OECD 국가에서 사회부조는 빈민법적 전통 하에서 가장 오랜 역사를 가진 사회복지제도 중 하나로써 최후 안전망(last resort) 역할을 하고 있으나, 급여 제공 주체(중앙정부 대 지방정부), 선정 및 급여 인상 방식, 재산기준의 엄격성, 부양의무자 기준 유무와 적용 엄격성 등에서 매우 상이하고, 이에 따라 인구 대비 수급자 비중과 빈곤 해소 효과 또한 편차가 심함.
  - 다만, 보수주의 복지국가를 제외한 대다수 유럽국가에서 노부모와 성인 자녀 간 부양의무자 기준은 폐지됨.
- (일본) 생활보호제도의 급여 수준은 근로자세대 소비지출의 일정비율(68%)을 기준으로 하고 있어 상당히 높은 수준이나, 재산기준, 부양의무자 기준 등이 매우 엄격하여 수급률은 1% 내외로 억제되고 있음. 부양의무자 기준은 재량적 기준이나 실제로도 매우 강력한 수급 억제기능을 하고 있는 것으로 보임. 특히, 장기적인 경기침체로 생활보호 부조액이 기초연금과 최저임금을 상회하여 형평성 문제가 제기되고 있는 실정.
- (독일) 하르츠 개혁으로 근로능력자와 근로무능력자를 분리. 근로무능력자를 대상으로 하는 사회부조와 근로능력을 대상으로 하는 실업급여 II로 운영되고 있음. 급여 수준은 '객관적 최저생계수준'으로 하위 20%가구의 생활수준으로 기준으로 예측되며 비계측연도에는 연금수령액 상승에 연동하여 급여 상승. 부양의무자 기준이 존재하나 매우 폭넓은 재량권이 허용되어 구속력이 약함.
- (스웨덴) 사회부조는 지방정부 소관. 다만 중앙정부에서 우리나라의 이전 최저생계비와 유사한 방식으로 '합리적 생활수준'에 대한 기준 제시. 1990년대 중

반 경제위기로 급여의 실질가치 하락. 노인에 대한 최저보장 연금이 보편적이고 포괄적으로 운영되고 있기 때문에, 수급자의 대다수는 청장년, 특히 청년과 이민자(외국출생자)임.

#### 4. 세부추진방안 및 일정

##### □ 단기 과제

##### ○ 부양의무자 기준 개선

- 주거급여 부양의무자 기준 폐지 검토
  - 맞춤형 기초생활보장 개편 시 학생들의 교육복지 강화 및 빈곤의 대물림 방지를 위해 '교육급여' 부양의무자 기준을 폐지
  - 저소득층의 주거부담 완화를 위해 단계적으로 주거급여에 대한 부양의무자 기준을 폐지하는 방안 검토
- 생계급여 및 의료급여 부양의무자 기준 완화
  - 노-노 부양, 취약자(장애인, 한부모 등)가 부양의무자이거나 부양대상자인 경우 부양부담 완화
  - 또한 1~2인 부양의무자 가구의 경우 상당수가 20~30대 미혼가구(미래 안정을 위한 자립 및 재산 축적 시기), 60대 이상 고령층임을 고려하여 부양의무자의 소득 기준 완화
- 부양의무자 재산기준 완화(평균 재산 등)
  - 가구의 현재 안정성 및 미래 대비를 감안하여 평균 재산·주택 가격 등을 고려한 기본 재산액 상향

##### ○ 급여 수준 확대 검토

- 1~2인 가구 생계급여 인상(가구 균등화 지수 조정 등) 대 전체 생계급여 수준 인상 검토 필요
- 주거·교육급여 등 급여별 보장수준 확대를 위한 급여 수준 인상

## ○ 지역구분 통일 검토

- 현재 대도시·중소도시·농어촌 등 3급지로 운영되고 있는 기초생활보장 선정기준을 주거급여 4급지(서울, 경기/인천, 기타 광역시, 기타 시도) 체계와의 비교 검토를 통해 지역구분 조정 검토

## ○ 재산기준 완화

- 재산의 기본공제액 상향 조정(최저주거기준 해당 전세액 기준 등) 대 주거 재산의 소득환산액 인하 검토
- 자동차 재산환산율 완화: 25% 내외

## ○ 차상위계층에 대한 기준 재검토

- '빈곤위험 계층' 및 '예방 정책 대상자'로서 현재 중위소득 50% 이하인 차상위기준을 중위소득 60% 또는 75% 등으로 상향조정하고, 차상위계층에 대한 급여를 재정비

## □ 중장기 과제

## ○ 장기적으로 사각지대 해소를 위한 부양의무자 기준의 대폭적 완화나 폐지 검토

- 우선 부양의무자에 대한 재산기준을 우선 폐지하고, 단계적으로 부양의무자 소득기준 폐지하거나 상위 30% 내외 고소득자만 제외하는 형태로 개선하는 방안 검토

## ○ 타 제도와의 급여 조정·병급·공제 원칙 정비

- 빈곤 해소를 위한 각종 소득보장제도(기초연금, 국민연금 등) 간의 역할 설정, 수급자 대상 바우처 및 현물 지원 제도 간의 조정·병급 원칙 정립
- 또한 현재 소득인정액 산정 등에 있어 각종 공제제도(근로소득공제, 가구 특성별 지출 등)들의 공제 원칙 정비 필요

## 5. 대상자 및 예산추계

### □ 부양의무자기준 개선에 따른 예산 추계

- (2017년 연구 기준) 대안별로 최소 5.1천억원~최대 7조 4천억원 소요 전망
  - (1안) 수급자 및 부양의무자가구가 모두 취약가구인 경우 부양의무 면제시 5.1천억원 소요 전망
  - (2안) 부양의무자가구가 취약가구(노인·장애인·한부모 가구 등)인 경우, 부양의무 면제 시 1조 9천억원 소요 전망
  - (3안) 부양의무자 기준 완전 폐지 시 약 7조 4천억원 소요 전망  
(cf) 주거급여만 부양의무자 기준 미적용 시 약 8천억원 소요 전망

### □ 기타 세부 개선 과제에 대해서는 개선방안 마련 후 예산 추계 필요

## 6. 기대효과

### □ 기대 효과

- 재산기준, 부양의무자 기준 완화에 따른 사각지대 해소
  - 부양의무자 기준 완화로 인한 사각지대 해소 효과는 현재 연구 진행 중
- 급여 수준 확대에 따른 수급자의 삶의 질 개선
- 지역구분 통일 등 제도 정합성 제고에 따른 전달체계의 효율성 제고
- 차상위 기준 정립에 따른 사각지대 추가 해소 효과 및 효율성 제고



## 7. 고려사항

### □ 예상쟁점

#### ○ 사각지대 해소 관련 쟁점

- 부양의무자 기준 폐지, 재산기준 완화 등은 기초보장제도 뿐 아니라 관련 사회보장제도의 전체적인 청사진 속에서 제도 개선 방안 마련이 중요
- 예를 들면, 부양의무자 기준을 폐지할 경우 국민연금 수급자, 자녀와 동거하고 있는 노인 등과의 형평성 문제가 제기될 수 있으며, 이 경우 전체 사회보장의 원리와의 상충이 나타날 수 있음.

#### ○ 보장수준 확대 관련 쟁점

- 한국의 지출구조와 사회복지제도에 부합하는 한국형 가구균등화지수에 대한 종합적 검토 후 조정 대안을 도출할 필요가 있음.
- 주거급여와 생계급여의 가구균등화지수 분리 방안도 검토 필요

#### ○ 중장기적으로 타급여와의 연계에 대한 원칙을 설정하는 것이 중요



제 9 장

기초연금 개선



## 1. 과제개요 및 모델

- 현행 제도의 내실화 모델을 1안으로 하되, 상황 변화에 따라 65세 이상 노인인구를 대상으로 하는 사회수당(demo-grant) 성격의 노인수당(기초연금)을 지급
  - 국민연금의 성숙 등 노후소득보장체계 발전 과정에서 소득보장 체계 개편 필요가 있을 경우, 65세 이상 노인인구를 대상으로 하는 사회수당 성격의 노인수당(기초연금) 지급을 검토(2안과 3안)
    - 이때 소득 하위 70%를 대상으로 하는 2안은 범주적 공공부조(categorical public assistance)에 가까움.
  - (1안: 내실화 모델) 기초연금법 상 계획된 65세 이상 노인인구 중 수급률 70%를 적용하기 위해 수급자 선정기준을 정교하게 하고, 기초연금 급여액 결정방식 변경을 검토하여 수급자의 생활안정을 지원
  - (2안: 기초연금 증액) 기초연금의 지급대상을 현행과 같이 노인의 70%로 하고, 지급 금액을 국민연금 A값의 15%(약 30만원으로 확대)로 증액(2-1안)
    - 이에 덧붙여 75세 이상 노인에 대해서는 기초연금을 국민연금 A값의 15%로 하고, 그 이하 연령은 현행과 동일하게 하는 방안(2-2안)
    - 소득 하위 50% 노인에 대해서는 기초연금을 국민연금 A값의 15%로 하고, 그 외는 현행과 동일하게 하는 방안(2-3안)
  - (3안: 보편적 기초연금화) 현행 기초연금의 지급 대상을 전체 노인으로 확대
- 보편적 기초연금 도입은 생애주기 각 단계별로 범주적 사회수당 제도를 배치하여, 빈곤을 예방하고 소득보장체계를 정비하는 것을 목적으로 함
  - 소득비례 방식의 국민연금에 정액의 노인수당을 결합하는 형태임(3안 기준).

- 노년기 소득원을 노인수당(기초연금), 국민연금, 근로소득 및 개인연금 등으로 다주화(多柱化)하여, 미래 경제 환경 변화에 선제적으로 대응

[그림 9-1] 생애주기별 수당 제도의 배치



- 한편, 기초생활보장제도 부양의무자 기준 폐지 요구가 거세지고 있음을 고려하여, 국민연금과 기초연금을 통해 최저소득에 근접하는 소득을 보장하고, 기초생활보장제도를 통해 최저소득을 보충하는 제도 개선이 필요함.
- 국민연금과 기초연금(하위 70% 대상)을 동시에 수급하는 노인이 기준중위소득의 30%(2017년 기준 495,879원)을 보장받을 수 있게 함(2-1안 기준)
- 이를 통해 저소득 빈곤노인의 소득 보장 중 최저소득 보장의 역할을 보편적 기초연금에 넘기고, 기초생활보장제도는 보충 기능을 수행하도록 함으로써 노인 대상 부양의무자 기준 폐지를 실시할 수 있는 여건을 마련함.
  - 2-2안은 현재 노인 인구 중에서 국민연금의 도시지역 확대 과정에서 특례 가입 지원 혜택을 받지 못한 노인을 정책 대상으로 하는 것으로 볼 수 있음. 그러므로 75세 기준은 단계적으로 상향 조정하거나, 국민연금 수급액과 연계하는 장치를 강화하는 것이 필요함.
  - 2-3안은 소득하위 50% 노인을 대상으로 하여 빈곤율 감소 및 일부 소득격

차(빈곤갭) 감소를 목적으로 하는 것임. 이때 소득 하위 50%의 기준의 정책 목적이 명확하지 않다는 점에서 한계가 있음.

□ ‘기초노령연금+국민연금’으로 노인 최소소득을 보장할 수 있도록 급여수준을 결정 (2-1안 기준)

○ 기초노령연금을 증액하는 것을 기본으로 함

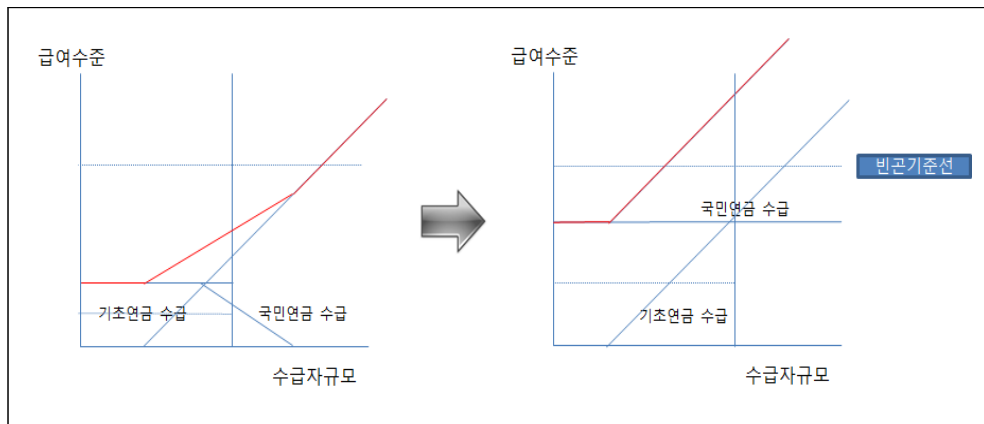
○ 2017년 기준 1인 생계급여 선정기준(495,879원)을 국민연금과 기초연금을 통해서 확보

- 현재 추진 중인 국민연금의 개(皆)연금화 지원을 지속하여, 기초연금과 국민연금의 균형 확보

• 국민연금 A값에 연계한 기초연금 감액 폐지하여, 중저소득자의 국민연금 가입 유인 확보

○ 이러한 안에서도 빈곤 노인에 대해서는 기초생활보장제도를 통해 소득 보충

[그림 9-2] 기초연금과 국민연금의 재구조화(2-1안 기준)

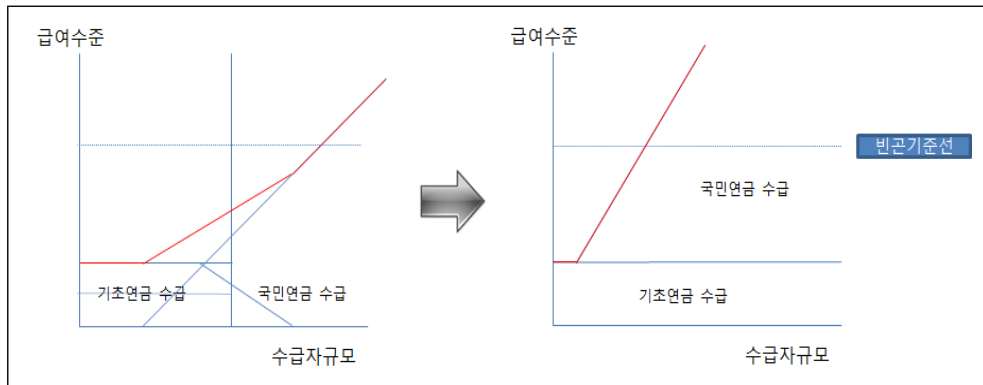


□ 보편적 기초연금화(3안)에 대한 설명

○ 기초연금을 수당으로 변경

- 국민연금 A값에 연계한 기초연금 감액 폐지

[그림 9-3] 기초연금과 국민연금의 재구조화(3안 기준)



## □ 대안별 노인빈곤율 추정

〈표 9-1〉 2015년 기준 노인빈곤율

	전체	노인빈곤율			노인빈곤갭		
		전체	노인 (65~74)	노인 (75+)	전체	노인 (65~74)	노인 (75+)
시장소득 기준	17.3	63.3					
경상소득 기준	13.6	47.6	40.0	59.5	40.5	36.0	45.3
가처분소득 기준	12.8	44.7	37.1	56.7	39.8	35.5	44.2

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료를 활용함.

〈표 9-2〉 2015년 기준 대안별 노인빈곤율

	현행	기초연금 제외 시	2-1안	2-2안	2-3안	3안	전체 대상 30만원 지급 시
시장소득 기준	63.3						
경상소득 기준	47.6	52.0	43.3	45.3	45.2	45.1	40.9
가처분소득 기준	44.7	50.3	40.3	42.9	40.0	42.2	38.3

주 1) 원자료에서 현재 기초노령연금을 수급하고 있는 가구를 70% 기준으로 함.

2) 기초연금 외 기타소득의 변화는 없는 것으로 가정함.

3) 가구 내 노인이 2인 이상 시 부부감액을 80%로 적용함.

4) 현행 제도의 내실화로서 1안은 별도의 빈곤율 추정을 제시하지 않음.

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료를 활용함.



## 2. 제도현황 및 문제인식

□ 2008년 도입된 기초노령연금이 2014년 7월부터 급여수준을 인상하고, 국민연금과 급여액을 연계하는 기초연금으로 전환되었음

○ 기초연금은 소득 하위 70% 노인을 대상으로, 월 최소 102,005원 ~ 최대 204,010원(2016년 4월 ~ 2017년 3월)을 지급

○ 기초연금액은 다음 산식에 의해 계산: {기준연금액 - (2/3 × A급여액)} + 부가연금액

- 기준연금액은 204,010원, 부가연금액은 102,005원

- 다만, 국민연금의 월급여액이 기준연금액의 150% 이하인 경우는 기준연금액을 지급

□ 기초연금의 도입 이후 수급률 및 기초연금액 산정 방식에 대한 문제제기가 있었음.

○ 기초노령연금 및 기초연금 도입 후 법상 목표수급률에 미달하는 상황이 계속 되면서, 행정적 선정기준에 대한 문제제기가 있음.

- 신청률을 고려한 선정기준액 결정에도 불구하고 수급률 달성에 난항을 겪고 있으며, 2015년 66.4% 수급률을 보인 바 있음.

〈표 9-3〉 연도별 기초노령연금, 기초연금 수급자 현황

(단위: 천명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
65세 이상 노인 인구 수	5,069	5,268	5,506	5,701	5,980	6,251	6,521	6,771
기초노령수급자 수	2,898	3,630	3,728	3,818	3,933	4,045	4,353	4,495
수급률	57.2	68.9	67.7	67.0	65.8	64.7	66.8	66.4

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2016, p.328), 통계로 보는 사회보장 2016.

○ 한편, 기초연금액 산정을 매년 소비자물가변동률에 연동하여 결정하도록 함에 따라, 국민연금 A값과 괴리가 점차 커질 전망에 있음.

□ 기초연금 도입 이후 노인빈곤율은 감소하고 있으나, 제도 운영의 효과성을 높일 수 있도록 급여 배분 방식을 저소득자 중심으로 변경해야 한다는 주장이 일각에서 제기되고 있음.

○ 노인빈곤율은 2013년 49.6%로 정점에 이른 이후 2014년 약 반년간 기초연금의 효과를 경험하였고, 그 효과가 극대화된 2015년에는 빈곤율이 45.7%로 감소하였음. 그러나 여전히 다른 OECD 국가에 비해서 높은 빈곤율을 보임.

- 이에 따라 공공부조 성격을 가지는 기초연금이 빈곤 예방 기능을 적절히 수행하고 있는지에 대한 문제제기가 계속되어 왔음.

○ 제도 운영의 효과성을 높이기 위해 기존 기초연금을 재분배하는 것은 복지 급여의 불가역성, 정치적 반발을 감안하면 현실적으로 어려움.

○ 이에 현행 기초연금 급여액을 상향 조정하면서(2-1안), 내부 배분 방식의 변화를 추구하는 것을 검토할 수 있음(2-2안, 2-3안)

- 기초연금 지급금액을 국민연금 A값의 15%로 확대하는 것을 검토함.

- 현행 70% 수급대상 기준으로 기초연금을 확대할 경우 노인 빈곤율은 3.3%p 감소하는 것으로 나타나며, 100% 노인을 수급대상으로 할 경우 노인 빈곤율은 5.3%p 감소하는 것으로 나타남.

〈표 9-4〉 한국 노인빈곤율(66세 이상)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2011년 이전 소득정의 기준	0.439	0.446	0.455	0.47	0.472	0.486	0.485			
2012년 이후 소득정의 기준							0.485	0.496	0.488	0.457

자료: 1) OECD. (2015). "Income distribution"

2) 2015년 값은 통계청, 가계동향조사

□ 3안: 현행 기초연금의 지급대상을 전체 노인으로 확대

○ 기초노령연금 및 기초연금의 모호한 제도적 성격은 시간이 갈수록 노후소득보장 체계 설계에 장애요인으로 작용

- 기초노령연금, 기초연금은 제도 도입 당시 국민연금의 성숙에 따라 전체 노후소득보장에서 그 기능을 단계적으로 축소하는 것을 가정함.
- 그러나 가정하였던 국민연금의 기능 성숙 즉, 국민연금의 평균 급여액 증가하는 장래에도 크게 개선되지 못하는 것으로 추정됨. 이는 국민연금 가입기간이 예상만큼 길지 않기 때문임.

〈표 9-5〉 국민연금 평균급여수준

연도	소득대체율	연도	소득대체율
2013	19.9%	2040	21.8%
2020	24.8%	2050	20.4%
2030	23.3%	2060	22.3%

자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 2013년 국민연금 장기재정추계 자료집, p.298

- 이러한 상황에서 기초연금의 수급대상을 소득하위 70% 노인으로 제한하는 것은 소득보장 원칙에 합당하지 않음.
  - 「기초노령연금법」 제정안에서는 수급대상을 노인의 60%로 하고, 2009년부터 70%로 상향 조정하기로 함.
    - 제정안에서는 “전체 노인 중 실제 도움이 필요한 노인 약 60%”이 지급대상이 될 수 있도록 하위법령에서 소득재산기준을 정하도록 하고 있음. 즉, 그 이상의 소득 수준 집단에 대해서는 국민연금 등 소득원을 활용하는 것을 기본 원칙으로 함.
    - 즉, 기초노령연금은 국민연금의 미성숙으로 인한 노인빈곤에 대응하기 위한 한 방편이었다고 보는 것이 타당함.
    - 참고로, 2007년 이전 「노인복지법」 상 경로연금은 ‘1인당 월평균 소득액이 도시근로자 가구의 1인당 월평균 소득액의 65% 이하’와 같은 명시적 기준을 적용하였음.
- 대안으로 검토할 수 있는 기초연금의 적용대상을 일부 확대하는 방식(예를 들어, 80% 대상을 적용)은 실제 집행에서 한계

- 비수급 예정자인 소득 상위자를 걸러내기 위한 행정 상 한계가 존재함
- 기초연금 선정기준액은 소득인정액 하위 84.84%(신청률 고려) 선에서 결정, 그 금액은 190만원(노인단독 기준)에서 결정될 것임(2016년도 선정기준)
- 이러한 금액은 2016년 1인 가구 중위소득을 초과하는 금액으로, 분배 방식에 대한 문제제기가 가능한 금액임. 즉, 보편적 급여가 아니면서 선정기준은 매우 높은 상황에 대한 국민적 동의 확보가 어려움.

〈표 9-6〉 연도별 기초연금 선정기준액 및 대안에 대한 검토

	현행 70% 목표	노인단독	80% 목표 변경시
2015년 선정기준	소득인정액 하위 74.15% (신청률 94.4%)	93만원	소득인정액 하위 84.75% (금액 199만원)
2016년 선정기준	소득인정액 하위 74.20% (신청률 94.3%)	100만원	소득인정액 하위 84.84% (금액 190만원)

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(각 년도), 기초연금 선정기준 연구.

#### ○ 그러므로 기초연금을 전면적 보편연금인 노인수당으로 확대

- 다만, 국민 정서 등을 감안하여 특수지역연금 고액 수급자 등 일부는 제외하는 방식을 검토할 수 있음.

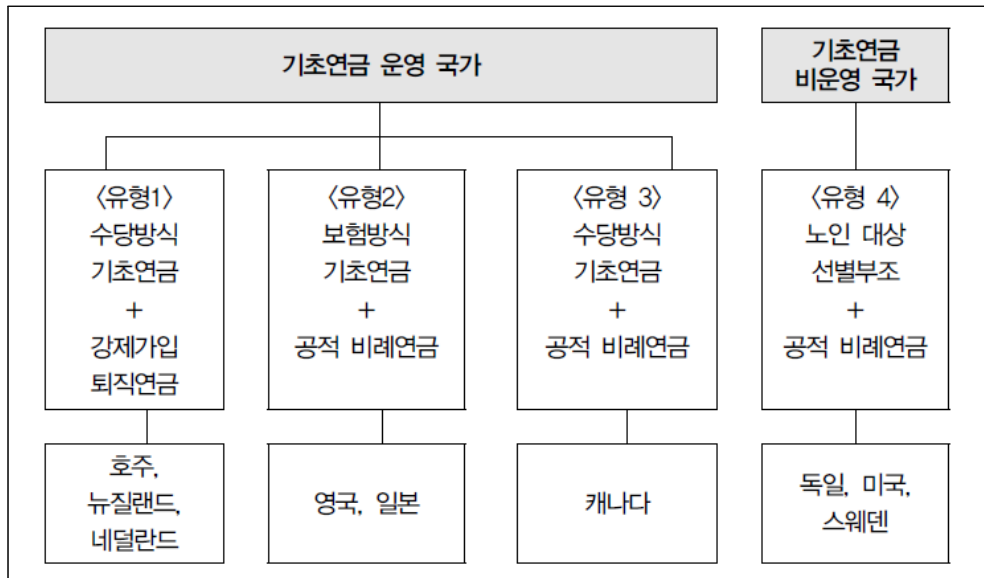
### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

□ 수당방식 기초연금의 사례는 영연방 국가에서 주로 찾아볼 수 있음.

#### ○ 특히, 현재 검토 중인 수당방식 기초연금 + 소득비례 국민연금의 대표적인 사례는 캐나다에서 찾아볼 수 있음

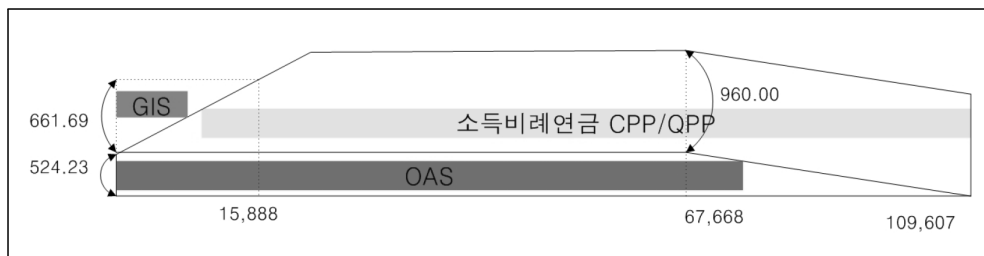
- 캐나다는 노령기초보장(OAS) 외에도 소득비례연금을 보충하여 보장하는 보충소득보장제도(GIS)를 운영하면서 낮은 노인빈곤율로 유명함.
- 2011년 기준 노인빈곤율 6.7%(전체 인구 11.8%)

〈표 9-7〉 기초연금 운영형태별 유형화



자료: 최옥금·한신실(2016, p.4), 기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점, 국민연금연구원.

〔그림 9-4〕 캐나다 공적연금 제도 모형



주: 1) 2011년 1월 기준으로, 각 제도의 최대급여액(캐나다\$)을 기준으로 작성함.

2) 가로축의 금액은 각 제도의 적용기준금액이며, 세로축의 금액은 각 제도의 최대급여액.

자료 출처: 김연명 외(2012, p.285), 국민연금기금의 투자전략과 지배구조, 인간과 복지.

□ 수당방식 기초연금의 도입 후 캐나다의 GIS 기능은 우리의 기초생활보장제도로 수행할 수 있음.

○ 부양의무자 기준을 폐지하고, 기초생활보장 급여를 통해 최저소득을 보장

## 4. 세부추진방안 및 일정

### □ 1안: 현행 제도 내실화

○ 기초노령연금 및 기초연금 도입 후 법상 목표수급률에 미달하는 문제를 개선하는 것을 검토

- 신청률을 고려한 선정기준액 결정에도 불구하고, 특수직역연금( 및 연계연금) 수급자 및 배우자를 제외하는 규정 등으로 수급률 달성에 난항

- 이에 특수직역연금 수급자를 기초연금 수급권자로 하고, 연금액(일시금 포함)을 소득인정액에 포함하여 심사

• 법 개정 사항: 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등)

○ 기초연금액 산정을 매년 소비자물가변동률에 연동하여 결정하도록 함에 따라, 국민연금 A값과 괴리가 점차 커질 전망

- 이에 빈곤 노인의 적정 생활수준 유지를 위해 전체 소득의 변동과 연동하는 방식으로 기초연금 급여액 조정 방식 변경이 필요

- 현재 「기초연금법」상 기초연금액 적정성 평가(법 제9조)를 실시, 5년마다 기초연금 수급자의 생활 수준, 국민연금 A값 변동률, 전국소비자물가변동률을 고려하여 기초연금액 적정성을 평가하고, 그 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하도록 하고 있음.

- 기초연금 급여액의 물가 연동 방식을 재검토하여, 국민연금 A값 상승분을 반영

• 법 개정 사항: 제5조(기초연금액의 산정)

□ 국민연금과 기초연금의 관계 변경 등 노후소득보장 체계 전반의 재구조화(2안과 3안)는 심층 검토 이후 추진할 사항임.

○ 2018년 국민연금 재정재계산, 기초연금 급여적절성 평가가 예정되어 있음.

- 그러므로 2017년 연금구조 개편에 대한 사전 연구를 진행하고, 2018년 재정계산에서 구체적 모형 진단 및 재정추계를 실시

○ 제도 개선은 2018년 하반기 법 개정을 목표로 추진하며, 2019년 실시하는 것을 검토

## 5. 대상자 및 예산추계(5년간, 국비기준)

### □ 추정의 기본 가정

○ 국비 지원 비율을 현행 유지(76.2877%)하고, 2017년~2018년은 관련 논의 후 2019년부터 개정 제도가 시행되는 것으로 가정함.

○ 기타 추정: 연금액은 연간 3.5%씩 증액하는 것을 가정함.

### □ 2안 기준: 기초연금액 증액

○ 부부 감액 등은 적용하지 않음

(단위: 천명, 조원)

년도	대상자 수 (천명)	현행(총액)	현행(국비)	추가(국비)		
				2-1안	2-2안	2-3안
2018	5,177	12.3	9.4			
2019	5,401	13.3	10.2	6.6	2.7	4.2
2020	5,659	14.5	11.1	6.9	2.9	4.5
2021	5,940	15.8	12.1	7.2	3.0	4.9
2022	6,238	17.2	13.2	7.6	3.2	5.3

주: 1) 2013년 정부제출 기초연금법안의 비용추계서를 일부 활용함.

2) 소요예산 추정에서 부부감액은 적용하지 않음.

3) 2-1안은 추정 A값의 15%(2022년 기준 363천원)를 하위 70%에게 지급

4) 2-2안은 75세 이상 노인에게 2017년 기준 30만원을 지급(연간 3.5% 증액), 이때 연령집단별 수급률은 70%로 하며 총 수급 대상자수는 동일함.

5) 2-3안은 소득하위 50% 노인에게 2017년 기준 30만원 지급(연간 3.5% 증액)하며, 총 수급대상자수는 동일함.

### □ 3안 기준: 보편적 기초연금화

(단위: 천명, 조원)

년도	대상자 수 (천명)	현행(총액)	현행(국비)	추가(국비)
2018	7,396	12.3	9.4	
2019	7,716	13.3	10.2	5.0
2020	8,084	14.5	11.1	5.3
2021	8,485	15.8	12.1	5.8
2022	8,911	17.2	13.2	6.2

주: 1) 2013년 정부제출 기초연금법안의 비용추계서를 일부 활용함.

2) 2017년 기준 1인당 기초연금월액 20만원을 기준으로 연간 3.5%씩 급여액이 증액되는 것으로 가정함.

## 6. 기대효과

□ <표 9-2>에 제시함

## 7. 고려사항

□ 기초연금의 당면한 현안 과제의 우선 추진이 필요함(1안)

○ 기초연금액의 소비자물가 연동에 따라 국민연금 A값과의 괴리 확대에 인한 문제를 평가할 필요가 있음.

○ 수급률 70%를 달성하기 위한 미시 조정에 대해서도 국민적 합의가 필요

□ 기초연금 변경은 국민연금제도와 관련되므로 면밀한 검토가 필요한 사안임.

○ 2000년대 중반 이후 연이은 노후소득보장체계 개편에 따라 국민적 피로감이 누적되어 있는 점을 고려해야 하며, 2018년 제4차 국민연금 재정재계산, 기초연금의 급여적정성 평가 등이 진행된 이후 관련 제도의 개편 필요성을 진단할 필요가 있음.

- 2018년 국민연금 재정재계산, 기초연금 급여적정성 평가가 예정되어 있으므로, 제도 개편 필요성이 부각될 경우에는 2017년은 연금구조 개편에 대한 사전 연구를 진행하고, 관련 논의 검토 후 2018년 재정계산에서 구체적 모형 진단 및 재정추계를 실시하는 것이 국민 피로감을 최소화할 수 있을 것임.

○ 이에 따라 제도 변경은 2018년 하반기 법 개정 및 2019년 실시를 기준으로 검토함.

※ 대비표

구분	향후(2022년)		
	현행(2017년)	<2-1안>	<3안>
지원대상	5,177천명	6,238천명	8,911천명
지원수준	대상자 1인당 월 19만원(평균)	대상자 1인당 월 36.3만원(평균)	대상자 1인당 월 23.8만원(평균)
관련예산(총예산)	11.4조원	27.2조원	25.4조원
빈곤율	44.7%(2015년 기준)	40.3%(2015년 기준 유지시)	42.2%(2015년 기준 유지시)



# 제 10 장

## 장애인연금, 장애수당 개선



# 10

## 장애인연금, 장애수당 개선 <<

### 1. 과제개요 및 모델

#### 1안. 장애인연금 부가급여 인상

□ 장애로 인한 추가비용을 보전하는 수준까지 장애인연금 부가급여, 장애수당을 인상

○ 현행 장애인연금 부가급여(2~8만원), 장애수당(2~4만원)

- 장애인연금: 장애로 생활이 어려운 중증장애인에게 장애인연금을 지급하여, 생활 안정 지원과 복지 증진 및 사회통합을 도모(기초급여와 부가급여로 구분)
- 장애수당: 등록장애인(3~6급) 중 기초수급자 및 차상위계층(기준 중위소득의 50% 이하) 대상으로 장애로 인한 추가적 비용을 보전

□ 중증장애인 추가비용의 100% 보전을 목표로 하되, 초기 단계임을 고려하여 장애인연금 부가급여를 8만원, 장애수당을 4만원 현행 대비 인상

○ 부가급여 인상은 장애인연금(중증)의 부가급여와 장애수당(경증)이 모두 해당함.

#### 2안. 장애인연금 기초급여액 인상

□ 중증장애인의 생활안정 도모를 위해 장애인연금 급여액을 인상

○ 장애인은 낮은 경제활동참가율(38.3%), 낮은 임금소득(174.7만원, 전체인구 231.4만원 대비 75.5%)[2015년 장애인경제활동실태조사]으로 인한 생활 상 어려움에 직면

- 장애인연금 기초급여액을 국민연금 A값 15%(약 31.5만원) 수준으로 인상하여 생활안정 지원
- 현행 204,010원, 2017년 4월부터 206,050원(잠정)

### 3안. 장애인연금 수급대상 확대

- 「장애인복지법」상 장애등급을 ‘중증, 경증’의 2단계로 재편하는 것이 장기적 방향이므로, 소득지원 방안도 선제적으로 변경하여 대응 필요
- 장애인연금 수급자를 18세 이상 중증 장애인의 80%에 해당하는 수준으로 확대
  - 장애인연금 선정기준액을 「기초연금법」상 선정기준과 별도 분리하여, 중증 장애인의 80%에 해당하는 수준으로 확대
  - 장애인연금 지급대상을 1, 2급 및 3급 중복에서 1, 2, 3급으로 확대

〈표 10-1〉 2016년 기준 대안별 장애인빈곤율

	현행	부가급여 제도 개선	기초급여액 인상	수급대상 확대
시장소득 기준	53.7			
경상소득 기준	45.5	43.5	42.7	44.1
가처분소득 기준	42.9	40.7	40.0	41.9

주: 1) 가처분 소득은 ‘경상소득- 조세- 사회보험료’로 계산함.

2) 부가급여제도 개선은 장애인 가구이면서 공적이전소득이 있는 경우, 장애인 1인당 96만원의 연간 급여를 추가하는 것으로 계산함.

3) 수급대상 확대는 장애인 가구이면서 240만원 미만인 가구의 공적이전소득을 240만원으로 증액하여 계산함.

4) 기초연금액 확대는 장애인 가구이면서 공적이전소득이 있고 240만원 이상의 공적이전소득을 378만원으로 증액하여 계산함.

5) 위 계산은 가구 내 노인 등 공적이전소득 수급자가 있고, 비수급 장애인이 있는 가구를 수급대상으로 함에 따라, 빈곤율 감소 효과는 과다 추정될 수 있음. 통계청 가계금융복지조사는 장애등급 및 수급가구원 정보를 제공하지 않음.

자료: 통계청, 가계금융·복지조사 2016을 이용하여 계산함.

## 2. 제도현황 및 문제인식

### 가. 장애인연금 부가급여제도 개선

□ 지금까지 빈곤 장애인의 장애로 인한 추가 비용은 장애수당(제도 개편 이후 중증 장애인의 경우에는 장애인연금 부가급여)으로 대처하여왔음.

○ 65세 미만 기초생활보장 수급자는 8만원, 차상위 계층(주거급여, 교육급여 수급자)은 7만원, 차상위 초과자는 2만원을 지급

- 65세 이상 기초생활보장 수급자는 생계급여 감액에 따른 소득보전을 목적으로 284,010원을 지급

○ 만 18세 이상 경증 장애인으로 국민기초생활보장 생계 또는 의료급여 수급자는 월 4만원(재가), 월 2만원(시설) 지급

〈표 10-2〉 연도별 장애인연금 수급자수

구분	총계	기초생활보장수급자	차상위	차상위초과	기초생활보장수급자(시설)
2012	305,513	133,866	55,781	86,515	29,351
2013	304,574	131,223	52,666	91,283	29,402
2014	329,242	130,428	51,512	118,157	29,145
2015	342,444	134,489	46,306	133,431	28,218

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2016, p.202), 통계로 보는 사회보장 2016.

〈표 10-3〉 연도별 장애수당 수급자수

구분	총계	기초생활보장수급자(일반)	기초생활보장수급자(시설)	차상위
2012	314,894	204,717	11,839	98,338
2013	320,990	204,710	12,950	103,330
2014	320,423	207,819	11,871	100,733
2015	328,149	219,845	12,398	95,906

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2016, p.204), 통계로 보는 사회보장 2016.

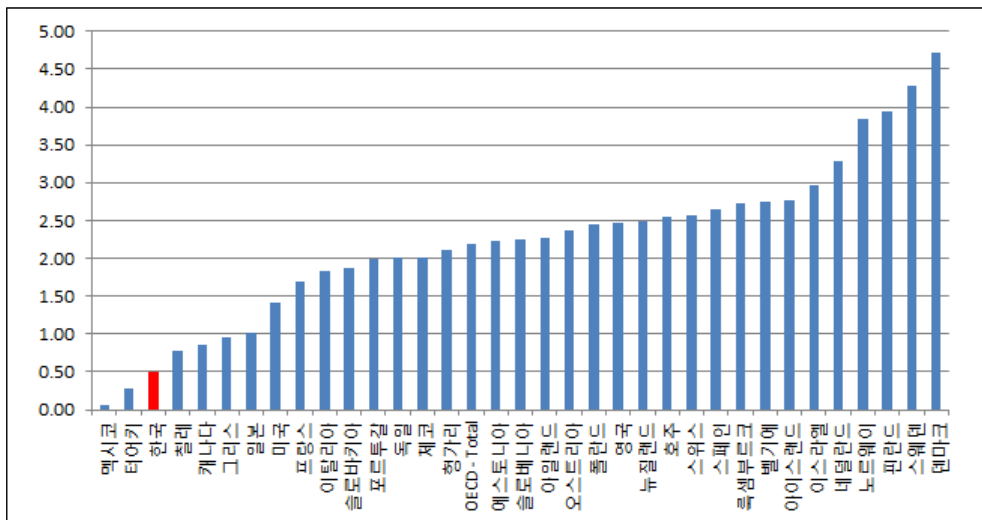
□ 이러한 부가급여 수준은 장애로 인한 추가 비용 지출에 크게 미흡하므로, 지출 수준을 고려한 부가급여(및 장애수당) 지급으로 장애인의 복지 증진이 필요

- 2014년 장애인실태조사에서 파악된 중증장애인의 추가 지출이 월평균 215.9천원이며, 전체 장애인의 추가 지출은 164.2천원임.

## 나. 장애인연금 기초급여액 인상

- 장애인연금 기초급여액 산정이 「기초연금법」 상 기초연금액을 기준으로 함에 따라, 낮은 급여액으로는 중증장애인의 생활안정 도모가 어려움
- 우리나라 장애인 소득보장제도의 미발달에 따라 장애인 대상 급여지출은 OECD 국가 중 매우 낮은 편임.
- 사회보험 방식 장애급여로는 국민연금(장애연금), 공무원연금 및 사학연금(장해연금), 군인연금(상이연금), 산재보험(장해연금)이 있으며, 범주형 사회부조로서 장애인연금이 기능하고 있음.
- 사회보험 방식의 장애급여 수급이 쉽지 않은 선천성 장애에 대해서는 장애인연금을 통한 소득보장이 바람직함.

[그림 10-1] OECD 국가의 장애 관련 급여지출



주: 2011년 기준임.

자료: 조윤화 외(2014, P.135), EU 및 OECD 국가의 장애인복지지표 연구. 한국장애인개발원.

□ 장애인가구의 빈곤율이 전체 가구 빈곤율의 약 2배에 이르는 상황임을 고려하여, 장애인 생활안정을 도모

○ 「2016 가계금융복지조사」에 따르면, 장애인 가구의 균등화 가처분소득은 2,148.8만원으로, 전체 가구의 균등화 가처분소득 2,759만원의 77.9% 수준임.

- 통계청의 가처분소득 산출방식(경상소득-비소비지출)을 따른 값임.

〈표 10-4〉 장애인가구 빈곤율

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
장애인 가구	36.3	35.6	34.5	30.2	30.8
전체 가구	16.6	16.5	16.3	16.3	16.3

주: 1) 가구 내 등록장애인이 있는 경우 장애인 가구로 함.

2) 가처분 소득 기준이며, 통계청의 가처분소득 산출방식을 따름.

3) 2015년 이전 추정치는 통계청 공표 자료 활용.

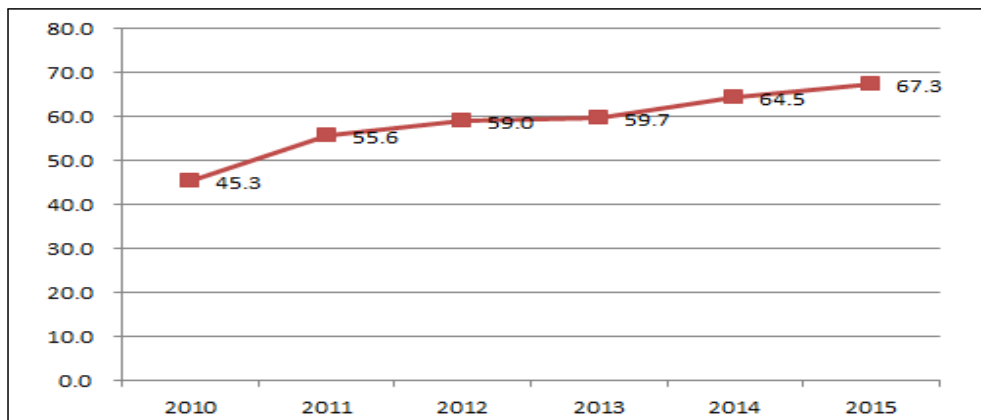
자료: 통계청, 가계금융·복지조사.

#### 다. 장애인연금 수급대상 확대

□ 장애인의 빈곤을 완화하고 자립생활의 기초를 마련하기 위해 소득보장제도 적용 대상 확대가 필요

○ 장애인연금 수급자는 2015년 기준 342천명으로, 장애 1~3급 대상자의 67.3% 수준에 그치고 있음(1~3급 기준)

[그림 10-2] 연도별 장애인연금 수급률



주: 2015년 기준 중증장애인(장애 1, 2급 및 3급 중복장애)은 815,388명임.

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2016). 통계로 보는 사회보장 2016.

- 장애인연금의 지급대상을 장애 1~3급의 80% 수준으로 변경하여, 장애인연금 제도의 수혜 대상을 확대

### 3. 국내외 유사 또는 관련 정책

- 장애인연금 부가급여 인상과 관련하여, 서울시는 서울형장애인연금부가급여를 지급 중에 있음.
- 장애인연금 대상자 중 국민기초생활보장수급자, 차상위계층을 대상으로 월 3만원 추가 지급

### 4. 세부추진방안 및 일정

#### 가. 장애인연금 부가급여제도 개선

- 기초생활보장수급자, 차상위계층은 8만원 인상, 차상위 초과는 4만원 인상

〈표 10-5〉 장애인연금 부가급여의 인상(안)

구분	65세 미만	65세 이상
기초생활보장수급자	8만원 -> 16만원	284,010원 -> 344,010원
차상위계층	7만원 -> 15만원	7만원 -> 15만원
차상위초과	2만원 -> 6만원	4만원 -> 8만원

주: 그 외는 변화 없음.

- 장애수당을 월 4만원 증액

#### 나. 장애인연금 기초급여액 인상

- 장애인연금 기초급여액을 「국민연금법」 제51조제1항제1호(연금 수급 직전 3년간의 가입자의 평균소득월액)의 100분의 15로 변경



#### 다. 장애인연금 수급대상 확대

□ 장애인연금 지급대상을 장애 3급까지 확대

○ 현행 1~3급 중증장애인 81.5만명의 80% 수준 확대(약 34.2만명→약 65.2만명)

### 5. 대상자 및 예산추계(5년간, 국비기준)

#### 가. 장애인연금 부가급여제도 개선

□ 장애인연금 부가급여 제도 개선

(단위: 천명, 억원)

년도	대상자 수	현행(총액)	현행(국비)	추가(국비)
2018	346	8,576.8	5,733.3	1,604.8
2019	347	8,602.4	5,750.5	1,609.6
2020	348	8,626.2	5,766.4	1,614.0
2021	349	8,648.2	5,781.0	1,618.1
2022	350	8,668.2	5,794.4	1,621.9

주: 1) 현행은 장애인연금 총지출액임.

2) 국비 비율은 2016년 보조율(66.847%)를 적용함.

□ 장애수당 개선

(단위: 천명, 억원)

년도	대상자 수	현행(총액)	현행(국비)	추가(국비)
2018	352	1,983.6	1,326.0	1,130.4
2019	353	1,989.5	1,329.9	1,133.8
2020	354	1,995.0	1,333.6	1,136.9
2021	355	2,000.1	1,337.0	1,139.8
2022	356	2,004.7	1,340.1	1,142.4

주: 1) 현행은 장애수당 총지출액임.

2) 국비 비율은 2016년 보조율(66.847%)를 적용함.

## 나. 장애인연금 수급대상 확대

(단위: 천명, 억원)

년도	대상자 수	현행(총액)	현행(국비)	추가(국비)
2018	780	8,280.8	5,535.4	6,948.5
2019	783	8,305.5	5,552.0	6,969.3
2020	785	8,328.5	5,567.4	6,988.6
2021	787	8,349.7	5,581.5	7,006.3
2022	789	8,369.0	5,594.4	7,022.5

주: 국비 비율은 2016년 보조율(66.847%)를 적용함.

## 다. 장애인연금 기초급여액 인상

(단위: 천명, 억원)

년도	대상자 수	현행(총액)	현행(국비)	추가(국비)
2018	346	8,576.8	5,733.3	3,080.4
2019	347	8,602.4	5,750.5	3,089.6
2020	348	8,626.2	5,766.4	3,098.2
2021	349	8,648.2	5,781.0	3,106.0
2022	350	8,668.2	5,794.4	3,113.2

주: 1) 현행은 장애인연금 총지출액임.  
 2) 국비 비율은 2016년 보조율(66.847%)를 적용함.  
 3) 국민연금 A값 상승률은 반영하지 않음.

## 6. 기대효과

□ <표 10-1>에 제시함

## 7. 고려사항

- 장애인연금 부가급여를 「장애인복지법」상 장애수당과 통합할 것을 장기적으로 검토 필요
  - 장애인의 생활수준 유지는 장애인연금을 통해서, 장애로 인한 추가비용 지출은 장애수당을 통해서 대응함으로써, 소득보장제도의 체계화 추진
  - 장애인관련 사회보험제도 등의 정비 후 장애인 소득수준 유지 목적의 장애인연금과 유기적 관계를 형성할 수 있도록 보완 조치
    - 국민연금법상 장애인연금 등 소득수준 유지 목적의 제도와 관계 정립 필요함.
- 지급대상 확대와 관련하여 적정 지급범위에 대해서는 관련 단체의 입장이 첨예한 상황이므로, 필요성과 근거자료 마련 후 추진하는 것이 바람직함.
  - 2017년 상반기 ‘장애인 소득보장 현금급여 개편방안 연구’를 추진 예정에 있으며, 이를 통해 적정 지급범위 및 지급액수에 대한 논의가 이뤄질 것임.
    - 소득하위 70%에서 80%로 지급대상 확대하는 논의가 이에 해당함.
  - 또한 장애등급 1,2,3급 중복에서 1,2,3급으로 개편하는 논의는 ‘근로능력 유무’에 따라 장애인연금을 지급하는 방안과 연계하여 논의 중에 있음.
    - 장애등급 개편과 근로능력 판정체계 개편에 따른 수급대상 범위 변경도 장기적으로 고려해야 할 사항임.
- 기초급여 인상은 기초연금과 제도적 속성을 공유하고 있으므로, 기초연금과 연계 또는 분리하여 논의할 필요가 있음.
  - 즉, 장애인연금의 기초급여액 인상을 위한 논의는 기초연금의 제도 개편과 동시에 추진이 필요함.
  - 만약 기초연금과 분리하여 추진할 경우에는 관련 근거 수립 및 65세 이상 장애인에 대한 연금전환(현행 장애인연금 → 기초연금) 방식을 재검토 해야함.

※ 대비표

**가. 장애인연금 부가급여제도 개선**

## □ 장애인연금 부가급여 개선

구분	현행(2015년 기준)	향후(2022년)
지원대상	342천명	350천명
지원수준	1인당 2~8만원 * 1인당 지원금액 248만원	1인당 6~16만원 *1인당 지원금액 317만원
관련예산	총액 8,489억원	총액 11,094억원
빈곤율	42.9	40.7

## □ 장애수당 개선

구분	현행(2015년 기준)	향후(2022년)
지원대상	348천명 (장애아동수당 2만명 포함)	356천명
지원수준	1인당 2(시설)~4만원 * 1인당 지원금액 56만원	1인당 2~8만원 *1인당 지원금액 104만원
관련예산	총액 1,963억원	총액 3,696억원
빈곤율	42.9	40.7

주: 1) 1인당 지원금액은 장애아동수당(월 2만원~20만원)이 포함된 값임.  
 2) 빈곤율 개선 효과는 장애수당 개선도 반영된 값임.

**나. 장애인연금 기초급여액 인상**

구분	현행(2015년 기준)	향후(2022년)
지원대상	342천명	350천명
지원수준	1인당 지원금액 248만원	1인당 지원금액 381만원
관련예산	총액 8,489억원	총액 13,325억원
빈곤율	42.9	40.0

**다. 장애인연금 수급대상 확대**

구분	현행(2015년 기준)	향후(2022년)
지원대상	342천명	789천명
지원수준	1인당 지원금액 248만원	1인당 지원금액 248만원
관련예산	총액 8,489억원	총액 19,454억원
빈곤율	42.9	41.9

제 11 장

맺음말



□ 본 연구는 현재 한국의 소득보장제도가 갖는 한계를 극복하고 향후 예상되는 경제사회적 환경변화에 대응하기 위하여 적극적 제도 개편 및 도입방안을 검토하고자 하였음.

○ 본 연구에서 논의된 각 제도들이 일관성과 완결성을 갖춘 하나의 체계를 형성하는 단계까지는 이르지 못했으나, 기존의 제도가 갖는 한계를 뛰어 넘는 적극적 제안을 포함하고 있다고 할 수 있음.

□ 그러한 제안들의 핵심적 내용을 요약하면 다음과 같음

○ 기존의 노년층 중심의 소득보장제도에서 나아가 전 생애주기를 대상으로 하는 소득보장체계를 구축

- 우선 아동에게 월 20만원을 지급하는 아동수당을 도입하되, 우선적으로 6-11세의 초등학교 학령의 아동들에게 순차적으로 지급
- 청년고용의 악화에 따른 청년빈곤의 심화에 선제적으로 대응하기 위해 25-29세의 미취업자를 대상으로 하는 청년(구직)수당을 도입
- 현행 기초연금의 소득보장기능을 강화함(대상자를 전체 노인으로 확대하거나 현재의 대상자에 대해 급여수준 인상)으로써 노령층의 빈곤화 위험을 경감
- 이러한 세 제도적 변화를 축으로 생애주기별, 다층적 소득보장체계의 기본틀을 형성함.

○ 연령 특성 이외에 장애인이나 여타 저소득층을 대상으로 한 소득보장기능의 강화

- 장애인연금과 장애(아동)수당의 대상을 확대하고 급여 수준을 인상
- 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 완화함으로써 빈곤층 보호의 사각지대를 축소

○ 근로연령층을 대상으로 하는 (소득지원)제도 검토 및 재정비

- 적극적 노동시장 프로그램(ALMP)과 소득보장제도로서의 한국형 실업부조 제도의 가능성과 문제점을 살펴봄으로써 향후 제기될 수 있는 쟁점 검토
  - 자활사업 역할 변화 및 평가 개선과 인프라 개편 등을 통해 조건부 수급자의 근로유지 및 자활촉진과 자활사업 운영효율성 제고
- 모든 생애에 걸쳐 소득빈곤의 위험을 예방하기 위한 제도적 장치로써 각 생애 주기 특성에 맞는 자산형성지원 프로그램을 설계
- 특히 생애주기별 소득보장체계의 경우 대상자 포괄범위와 급여의 수준을 현실적으로 설계한 안부터 적극적으로 설계한 안까지 다양한 시나리오를 설정함으로써 정책 선택의 현실성을 높이고자 함.
- 그럼에도 불구하고 본 연구의 내용은 다음과 같은 한계를 갖고 있으며, 이는 향후의 지속적 연구를 통해 검토되고 보완될 필요가 있을 것임.
- 소득보장과 빈곤예방, 빈곤층 보호라는 목표는 소득보장제도를 통해서만 달성되기 어려우며, (보건복지분야의) 고용기회 창출이나 지출부담을 감소시키려는 정책과 병행되어야 할 것임
- 본 연구는 주로 소득보장제도의 설계 방안을 주로 다루었으나, 이와 별개로 국민들을 빈곤 위험으로 보호하는 데 있어 현금지원 중심의 소득보장제도가 어느 정도 역할을 부담해야 할지에 대한 논의가 선행될 필요가 있음.
- 일부 제도의 경우 동시에 병행 실시되기 어려우며 선택이나 제도 간 역할조정이 필요한 경우가 있으나, 본 연구에서는 이 문제를 심도 있게 다루지 않음.
- 대표적인 예로 청년(구직)수당과 한국형 실업부조제도는 각각의 설계방식에 따라 상충가능성이 높은 제도이므로 실제 시행에 앞서 반드시 사전 조정이 필요할 것임.
  - 대안적 소득보장제도가 도입되거나 수당 성격의 제도들이 확대될 경우 기초생활보장제도의 역할은 축소될 수밖에 없는바, 장기적으로는 관련 제도들과의 정합성을 맞추어 갈 필요가 있음.



## 참고문헌 <<

- 강신욱·김태완·김현경·정해식·김근혜(2016). 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점, 한국보건사회연구원.
- 국민연금공단(2016), 국민연금 생생통계, 국민연금공단.
- 김성희(2016), 청년수당의 쟁점과 과제: 사회활동 수당과 구직수당의 연계를 통한 발전방안 . 복지동향, 2016. 1월호. pp.9-14
- 김진석(2016). 2017년도 보건복지 예산안 분석 : 보육분야  
<http://www.peoplepower21.org/Welfare/1465915> (2017.3.5.인출)
- 노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시 노리미치·Dan Finn·Neil Lunt·John Hudson(2014). 각국 공공부조제도 비교연구: 일본편. 한국보건사회연구원
- 이봉주(2016). 아동수당도입 필요성 및 재원마련 방안, 국회 저출산, 고령화사회 특별위원회 공청회 자료집(2016. 9.23).
- 이선주(2006). 아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구, 한국여성개발원
- 이태진·임완섭·강신욱 외(2015). 2014년 복지욕구 실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 이현주·강신욱·노대명·남기곤·최옥금·박형준(2016). 고용복지 참여 현황 분석 및 조사연구. 한국보건사회연구원(발간예정)
- 임완섭·노대명·이현주·전지현·김근혜·심창학·황정하·최연혁·Romich, J.·Edlund, J.·Paugam, S.(2015). 각국 공공부조제도 비교연구 : 프랑스편, 한국보건사회연구원.
- 최성은·신윤정·김미숙·임완섭(2009). 아동수당 도입방안 연구. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 통계청(2015). 가계동향조사.
- 통계청(2014). 장래인구추계. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B01003&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B01003&conn_path=I3) (2017.2.29. 인출).
- 한국보건사회연구원 기초보장연구실 편(2016). 2016년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.