

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002138-01

정책보고서 2017-97

# 차상위계층지원제도 연계 강화 및 통합지원 방안 연구



이현주 · 류정희 · 함영진 · 김린 · 최준영



보건복지부  
Ministry of Health and Welfare

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

**【책임연구자】**

**이현주** 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요 저서】**

저소득층 가구소비 변화와 사회정책적 함의  
한국보건사회연구원 2016(공저)

2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안  
보건복지가족부·한국보건사회연구원 2008(공저)

**【공동연구진】**

**류정희** 한국보건사회연구원 부연구위원

**함영진** 한국보건사회연구원 연구위원

**김 린** 인하대학교 법학전문대학원 교수

**최준영** 한국보건사회연구원 연구원

**보건복지부 장관 귀하**

본 보고서를 귀부와 용역계약(2017. 9. 7.)한 「차상위계층지원제도 연계 강화 및 통합지원 방안 연구」의 보고서로 제출합니다.

2017년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
**김 상 호**



# 목 차

요 약 .....	1
제1장 서론 .....	11
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	11
제2절 연구 내용과 연구 방법 .....	13
제3절 기대효과와 활용 방안 .....	16
제2장 차상위계층의 개념에 대한 논의 .....	19
제1절 사전적 의미와 관련 개념 .....	19
제2절 정책적 개념으로서의 의미 .....	23
제3절 개념적 논의의 관련 이슈 .....	28
제3장 차상위계층에 대한 법적 검토 .....	33
제1절 헌법적 근거와 시사점 .....	34
제2절 사회보장급여의 헌법적 원칙 .....	38
제3절 차상위계층 발굴과 개인정보자기결정권 보호 .....	41
제4장 차상위계층 지원제도의 구성과 특성 .....	49
제1절 분석 내용 및 분석 대상 사업 .....	49
제2절 차상위계층 지원제도의 현황 .....	52
제3절 차상위계층 지원제도의 변화 .....	73

<b>제5장 차상위계층 지원제도의 수행체계</b>	<b>85</b>
제1절 수행체계 분석 목적 및 방법	85
제2절 수행체계 현황 및 문제점	87
제3절 차상위계층 지원사업의 표준업무 설계	95
제4절 차상위계층 지원제도의 수행체계 효율화 방안	117
 <b>제6장 정책과제와 통합지원 방향</b>	 <b>133</b>
제1절 정책과제	133
제2절 차상위계층 통합지원과 고려 사항	141
 <b>참고문헌</b>	 <b>149</b>
 <b>부록</b>	 <b>151</b>
부록 1. 차상위계층 관련 법령(2017년 기준)	151
부록 2. '차상위계층' 지원 관련 지침의 주요 내용	154
부록 3. FGI 주요 내용	157
부록 4. 차상위·저소득계층지원제도의 욕구별·기준별·수행기관별 분류	160
부록 5. 차상위·저소득계층 지원사업의 개요	177

## 표 목차

〈표 4- 1〉 차상위계층 지원제도 분석 대상 수 .....	52
〈표 4- 2〉 활용소득별 분포 .....	52
〈표 4- 3〉 재산의 종류별 소득환산율 .....	53
〈표 4- 4〉 활용소득별 기준 .....	54
〈표 4- 5〉 부처 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	55
〈표 4- 6〉 사업비 규모 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	57
〈표 4- 7〉 활용소득 및 신청기관별 지원제도 현황 .....	59
〈표 4- 8〉 생애주기 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	61
〈표 4- 9〉 장애인 대상 사업 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	61
〈표 4-10〉 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업 분포(2017) .....	62
〈표 4-11〉 급여대상자와 차상위계층 분포 (2017) .....	63
〈표 4-12〉 지원사업의 집단별 예산 총액 및 1인당 예산 .....	65
〈표 4-13〉 차상위계층 등 저소득층 지원의 수급수준 비교 .....	65
〈표 4-14〉 급여 형태 및 가구활용소득별 지원제도 현황 .....	67
〈표 4-15〉 제공 주기 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	68
〈표 4-16〉 육구 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	70
〈표 4-17〉 육구 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	71
〈표 4-18〉 2014년과 2017년 차상위제도 비교 분석의 데이터 출처 .....	73
〈표 4-19〉 차상위사업 부처별 분포(2014, 2017년) .....	74
〈표 4-20〉 2014년 차상위계층 지원사업 대상자 선정 방법 .....	76
〈표 4-21〉 2014년 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준 .....	78
〈표 4-22〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준 세부 내역 .....	78
〈표 4-23〉 2017년 활용소득별 소득활용기준 .....	78
〈표 4-24〉 차상위지원사업의 생애주기별 분포 .....	79
〈표 4-25〉 급여 대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포(2014년) .....	80
〈표 4-26〉 급여 대상자에 따른 차상위계층 지원사업 분포(2017년) .....	80
〈표 4-27〉 대상 육구에 따른 차상위계층 지원사업 분포(2014, 2017년) .....	81
〈표 5- 1〉 차상위계층 지원사업의 주무 부처 분석 .....	87
〈표 5- 2〉 차상위계층 지원사업의 신청·접수 기관 분석 .....	89

〈표 5- 3〉 차상위계층 지원사업의 자격 조사·결정 기관 분석 .....	91
〈표 5- 4〉 차상위계층 지원사업의 집행 및 제공기관 분석 .....	92
〈표 5- 5〉 차상위계층 지원사업의 업무 처리(신청-조사-결정-제공) 기관 분석 .....	93
〈표 5- 6〉 표준업무 절차의 구성 .....	96
〈표 6- 1〉 차상위·저소득계층 지원사업 관련 지침의 목차 비교 .....	141

## 그림 목차

[그림 2- 1] 2005년 이전 법정 차상위계층의 위치 .....	24
[그림 2- 2] 저소득집단의 구분도 .....	27
[그림 4- 1] 부처 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	55
[그림 4- 2] 차상위계층 등 저소득층 지원의 수급수준 비교 .....	66
[그림 4- 3] 육구 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황 .....	70
[그림 5- 1] 초기 상담 세부 절차 .....	97
[그림 5- 2] 신청 상담 세부 절차 .....	98
[그림 5- 3] 급여 신청 세부 절차 .....	98
[그림 5- 4] 조사가구 구성 세부 절차 .....	99
[그림 5- 5] 조사자료 요청 세부 절차 .....	100
[그림 5- 6] 회신자료 확인 및 보완 세부 절차 .....	100
[그림 5- 7] 조사결과 관리 세부 절차 .....	101
[그림 5- 8] 보장결정 및 등록 세부 절차 .....	101
[그림 5- 9] 보장결정 통지 세부 절차 .....	102
[그림 5-10] 이의신청 세부 절차 .....	102
[그림 5-11] 급여확정 세부 절차 .....	103
[그림 5-12] 급여지급 세부 절차 .....	103
[그림 5-13] 급여적정성 관리 세부 절차 .....	105
[그림 5-14] 보장결정 변경 및 급여지급 세부 절차 .....	105
[그림 5-15] 급여환수 및 반환 세부 절차 .....	106
[그림 5-16] 보장결정 변경 및 급여지급 세부 절차 .....	108
[그림 5-17] 초기 상담·급여 신청 및 접수 업무 .....	110



[그림 5-18] 조사 업무 .....	112
[그림 5-19] 보장결정 및 제공 업무 .....	114
[그림 5-20] 사후관리 업무 .....	116
[그림 5-21] 국민기초생활보장제도와 차상위계층 지원제도의 신청기능 연계 .....	119
[그림 5-22] 초기 상담 업무 처리 과정 단계화 .....	121
[그림 5-23] 초기 상담 기능 강화를 위한 상담정보시스템 방안 .....	122
[그림 5-24] 서비스 의뢰 절차 .....	126
[그림 5-25] 서비스 의뢰 접수 절차 .....	126



## 1. 서론

### ○ 연구 목적

- 차상위계층 지원제도의 현황을 분석하여 이를 기반으로 향후 차상위계층 지원제도의 체계화 방안을 마련함.
- 차상위계층 지원제도의 일선 수행체계를 검토하고 더 효과적이며 효율적인 수행 방식을 설계함.

### ○ 연구 내용 및 연구 방법

- 본 연구는 다음의 내용으로 구성됨.
  - 차상위계층에 대한 개념적 법적 검토.
  - 차상위계층 지원제도의 기준 등 현황 분석과 수행체계 분석.
  - 차상위계층 지원제도의 체계화 방안과 통합적 수행체계 설계를 위한 기본 방향 제시.
- 연구 방법
  - 연구 방법으로 문헌 자료 수집과 분석, 각종 행정자료 분석, 현장 방문과 인터뷰, 자문회의를 활용함.

## 2. 차상위계층의 개념에 대한 논의

- 차상위계층이라는 개념은 엄밀하게 말하면 학술 용어나 일반적 개념이라기 보다는 우리나라 기초보장 분야에서 활용되는 법적·행정적 용어임.
- 차상위계층과 관련된 이론적 개념으로는 근접빈곤(near-poverty)과 한계 빈곤층 등이 있음. 이는 빈곤층의 다층적 이해와 관련됨.

- 정책적 개념으로서 차상위계층의 의미를 법에 기초하여 보면 잠재적 지원 대상으로, 수급자는 아니지만 생활의 어려움으로 여타의 지원을 필요로 할 수 있는 집단이라고 이해할 수 있음.
- 국민기초생활보장법 제정 당시, 국민기초생활보장제도와 별다른 지원제도가 없는 상황에서 위험을 방지하기 위하여 주의, 주목하여야 하는 집단을 명명한 개념으로 볼 수 있음.
- 시행령 제36조(차상위계층)에서는 '법 제 24조에서 차상위계층이라 함은 수급자가 아닌 자로서 실제 소득이 최저생계비의 100분의 120 미만의 자'로 설정함.
- 현행 국민기초생활보장법 제2조(정의) 10호에 '차상위계층'을 정의, 법적 정의는 2005년 이후의 법적 조항임.
- 해당 조항은 2006년 12월에 개정되어 차상위계층은 '실제 소득' 대신 재산의 소득환산을 포함하는 '소득인정액'을 기준소득으로 최저생계비의 100분의 120 이하인 자로 변경되었음.
- 이 조항의 변경으로 차상위계층의 법적 포괄성은 개정 전과 비교하여 협소해짐.
- 2014년 말 개정된 현행 국민기초생활보장제도 시행령 제3조에 따르면 차상위계층의 소득기준으로 최저생계비가 아니라 중위소득이 적용됨.
- 차상위계층이라는 개념은 빈곤이라는 개념과의 구분이 모호하고, 특히 저소득층을 대상으로 하는 각종 사회보장제도가 발전한 최근에는 그 개념적 정의가 더욱 소극적이라는 한계를 지님.

### 3. 사회보장법상 차상위계층 지원제도에 관한 법적 검토

- 차상위계층 지원제도와 관련하여 아래의 내용을 분석함.
- (i) 사회보장급여의 헌법적 근거 및 그로부터 얻을 수 있는 시사점, (ii) 사회보장급여 지원제도 시행 시 준수하여야 할 헌법적 원칙의 근거 및 시사점, (iii) 차상위계층 지원제도를 실무적으로 시행하는 과정에서 제기될 수 있는

개인정보자기결정권 침해 우려와 관련하여 국가기관이 준수하여야 할 한계에 대하여 검토함.

- 사회보장급여는 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리 등에 근거하고 있음. 최근 사회보장은 국민의 권리로 인정되는 경향이 강하여졌음.
  - 이는 헌법 규정의 권리 인정, 급부 요구 권리 인정을 함으로써 구체적인 권리설의 입장을 취하고 있다고 평가할 수 있음.
- 난해한 차상위계층 기준은 권리행사의 장애 요인으로 작용할 위험이 있음.
  - 복잡한 수급 요건은 국민의 자발적인 권리행사를 봉쇄하고, 이로 인해 국가가 나서 권리를 찾아 행사하도록 해 줘야 하는 상황이 됨.
- 국민기초생활보장법상 차상위계층에 대한 급여는 자활급여에 한정됨.
  - 그러나 각종 복지서비스에서는 차상위계층을 지원 대상으로 설정함. 이러한 서비스가 ‘자활을 통해 빈곤층으로 추락하는 것을 방지하기 위한 취지’와 관련 있는 것인지 의문임.
- 빈곤층 발굴을 위한 사회보장발굴법은 은혜적, 시혜적 국가관에 기반하여 제정된 것으로 보인다는 점에서 현대사회의 법 감정과 배치됨.
  - 급여 제공에서 개인정보자기결정권 침해 우려가 높아진 상황에 대하여 주의가 필요함.

#### 4. 차상위계층 지원제도의 구성과 특성

- 차상위계층 지원제도의 구성 및 특성을 분석하기 위해 보건복지부 “2017년 차상위계층 등 저소득층 중앙부처 지원사업 안내”에 포함된 모든 사업과 부처 대상 차상위계층 지원사업을 조사한 자료에 기초하여 분석 대상을 선정함.
  - 저소득층 대상 사업(110개) 중 ‘개인 및 가구’를 대상으로 하는 사업을 선정하고(1단계), ‘대출(상환)’ 관련 사업을 제외하고(2단계), ‘자산조사’를 하는 사업을 선정하여(3단계) 최종 106개 사업을 분석 대상으로 함.
- 차상위계층 지원제도의 현황

#### 4 차상위계층 지원제도 연계 강화 및 통합지원 방안 연구

- 제도의 기준은 소득인정액, 소득, 건강보험료 등급 등 활용하는 내용이 상이함.
  - 전체 106개 중 소득인정액 활용 사업은 41개이며, 소득 및 재산 활용 사업은 44개, 건강보험료(등급) 활용 사업은 21개임. 별도로 부양의무자 기준을 병행 적용하는 사업은 8개임.
- 제도의 대상을 연령집단, 장애인 대상 사업, 수급자 및 차상위계층으로 구분하여 살펴봄.
  - 연령집단으로 구분하여 보면 전 연령, 일반을 대상으로 하는 사업이 47개로 가장 많고, 다음으로 청소년 대상 사업, 기타, 아동 대상 사업, 노인 대상 사업 순이었음.
  - 장애인을 대상으로 특화하여 운영되는 사업은 106개 분석 대상 사업 중 14개임.
  - 현재 자산조사를 하는 가구 및 개인 대상 사업 중 상당수는 수급자와 차상위계층을 지원 대상으로 함.
- 급여 형태와 제도의 대응 욕구 영역
  - 급여 형태별로 지원제도를 구분하면 현금지원제도의 비율이 가장 높음. 다음으로 현물, 기타, 현물과 현금 순으로 나타남.
  - 106개 차상위계층 지원제도를 대상 욕구에 따라 분류하면 생계욕구에 대응하는 사업이 26개(24.5%)로 가장 많았고, 돌봄 20개(18.9%), 의료 19개(17.9%), 교육 9개(8.5%) 등의 순이었음.
  - 욕구 영역과 활용소득을 구체적으로 교차하여 분석하면 생계지원에서 가장 엄격한 기준인 소득인정액 중위 50% 이하의 적용 비율이 높음.

#### ○ 차상위계층 지원제도의 변화

- 부처별 분포: 2014년 대비 차상위계층 지원제도를 운영하고 있는 부처의 수는 14개에서 17개로 증가함.
  - 부처별 가구활용소득의 분포를 비교해 보면, 보건복지부의 경우 2014년과 2017년 공통적으로 소득+재산의 활용 비중이 가장 높았으나, 소득인

정책과 건강보험료의 활용 정도는 거의 유사한 수준으로 나타났음.

- 활용소득별 소득기준 분포: 2014년의 경우, 직접적인 비교 분석은 어려우나 최저생계비 활용 사업 중 중위 50%에 해당하는 120% 이하 기준선 활용 사업이 38%에 이르렀으며, 이를 2017년 전체 사업 대비 34.9%가 중위 50% 이하를 채택하고 있음과 비교할 때 소득활용기준선이 다소 높아지는 경향으로 해석할 수 있음.
- 2014년 대비 2017년 사업을 보면 전 연령을 포괄하는 일반 대상의 급여서비스 수가 대폭 증가함.
- 2014년 대비 2017년 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 제도의 수가 더 증가한 것으로 추정됨.
- 2014년 대비 2017년 생계 및 돌봄욕구 영역의 차상위계층 지원사업 비율이 높게 나타났음.

## 5. 차상위계층 지원제도의 수행체계 합리화

- 제5장에서는 17개 부처 110개 차상위계층 지원제도의 업무 처리 절차와 통합적 지원 방안을 제시하였음.
  - 이를 위해 차상위계층 지원제도의 집행에 필요한 공통 업무를 살펴보고 세부 절차를 검토하였음. 사회보장급여의 통합 업무를 기준으로 차상위계층 지원제도의 특성을 고려하여 업무 처리 절차를 살펴보았음.
  - 통합적 지원 방안으로서 발굴 및 초기 상담 강화를 위한 상담지능화, 자가진단 강화를 위한 모의계산 기능 강화 그리고 보장기관 간 연계체계 마련을 위한 의뢰체계 개선 방안을 검토하였음.
- 차상위계층 지원제도 신청업무를 수행하는 기관을 살펴보면 읍·면·동 72개, 보건소 14개, 공공기관 10개, 민간기관 6개, 정부지청 5개, 학교 3개 순이었음.
  - 복지급여의 신청은 읍·면·동에 집중되어 있지만 보건소, 공공기관, 민간기관 등 다양한 기관에서 차상위계층 지원제도의 신청 접수가 이루어지고 있어 통합적 서비스 제공을 위해서는 이들 간 연계와 협업이 필요함.

- 복지급여 접수 후 자격 판정을 위해 필요한 조사업무는 시·군·구 통합조사팀에서 71개의 사업을 조사하고 있고, 보건소 14개와 공공기관 11개 그리고 민간기관 6개, 정부지청 5개 그리고 학교에서 3개 사업의 조사업무를 수행하고 있음.
  - 차상위계층 지원사업의 급여기준을 살펴보면 복잡 다양하며, 상이한 방식에 의해 조사업무가 수행되고 있어 이들 간 급여기준 표준화의 필요성이 제기됨.
- 이와 같은 차상위계층 지원제도의 업무 처리를 효율화하고, 복지 대상자를 위한 통합적 지원체계를 고민하기 위한 정책적 노력이 필요함.
  - 첫째, 정책 패키지가 필요함. 예를 들면, 국민기초생활보장제도 신청 후 탈락자 또는 탈수급한 자에게 차상위계층 지원제도를 연계해 줄 수 있는 정책 연계가 필요함.
  - 둘째, 초기 상담 과정에서 복지욕구를 면밀히 파악할 수 있는 방안 마련이 필요하고, 이를 위해서는 욕구사정도구 개발, 복지상담 역량 강화뿐만 아니라 정보기술을 활용한 상담시스템 고도화 등이 필요함.
  - 셋째, 복지상담 과정에서 수급 가능한 복지급여를 검토하기 위한 모의계산 체계의 확립이 필요함. 이는 상담 과정에서 복지 대상자에게 수급 가능한 복지급여를 적시적소에 안내할 수 있을 뿐만 아니라 대상자 스스로 자기관리를 할 수 있도록 여건을 마련해 주는 데 의의가 있음.
  - 마지막으로 차상위계층 지원사업은 읍·면·동을 통해서만 집행되는 것이 아니라 타 복지기관을 통해서도 집행되고 있기 때문에 이들 간 정보 연계와 서비스 의뢰체계의 활성화가 필요함. 그리고 일방향적인 의뢰체계를 개선하고 정보기술 등을 활용한 업무 처리의 효율화가 필요함.
- 차상위계층 지원사업은 분절적으로 집행되기보다는 연속적이고 상호 통합적으로 집행되어야 함.
  - 앞서 분석한 바와 같이 차상위계층 지원사업의 전달체계가 상이하더라도, 차상위제도의 취지에 부합하도록 하기 위해서는 통합적으로 집행되어야 함.
  - 차상위계층 지원사업의 집행체계가 연속적인 스펙트럼을 가진 개념이라면 실효성 있는 연계 단계를 고민해야 하고, 이는 ① 가장 단순한 연계



(networking) 혹은 정보교환에서 ② 중간 수준인 기관 간 협약을 통해 공식적인 업무 집행 단계를 형성하고, ③ 가장 높은 수준인 사업 신청 및 집행의 위임 혹은 업무 처리의 연계가 필요함.

- 제5장에서 적시한 통합적 집행 방안은 17개 부처 110개 차상위계층 지원사업을 하나의 사업으로 통합하거나 특정 부처의 사업으로 통합하는, 이른바 물리적 통합을 의미하기보다는 사업 간 또는 업무 처리 절차 간 논리적 연계를 의미함.
  - 이를 위해서는 차상위계층 지원제도를 관장하는 주무 부처, 이를 전달하는 집행기관 그리고 일선 기관에서 상담과 신청을 담당하는 복지담당인력의 역할이 중요함.
  - 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 업무 처리 절차의 체계화, 서비스 의뢰의 공식화 등 제도적 기반뿐만 아니라 서비스 모의계산, 상담 방법 정보화 등의 기술적 여건 마련이 필요함.

## 6. 정책과제

- 본 연구의 분석 결과에 근거하여 차상위계층 지원제도의 장단기 과제를 정리하면 아래와 같음.
- 단기적으로 고려할 수 있는 정책과제
  - 차상위계층 지원사업들이 참조할 수 있도록 다양한 준거 기준 마련.
    - 건보 등급과 같은 기준의 합리화와 기준으로의 적용 가능성 제고.
  - 수급 신청자 또는 기존 수급자 상담 시 공적 지원에 대한 정보 공유·소개 의무화.
- 중장기적으로 검토할 정책과제
  - 정책 개념으로서의 ‘차상위계층’의 위상 변화를 검토하고 개념의 필요성, 적절한 개념 정의 등에서 대안을 마련할 필요가 있음.
  - 차상위계층 기준을 신청자, 수급자가 알기 쉽도록 변경하여 국민의 권리 기반을 강화할 필요가 있음.

- 과거 '사각지대'라는 개념을 명확하게 재정의하여 수급률과 제도적 배제 등으로 명료하게 하고 정책 대응을 개발할 필요가 있음.
- 차상위계층 통합지원을 위해 기존 지침을 검토, 분석하고 새로운 지침의 필요성을 확인하여 지침의 차별화 방향을 마련할 필요가 있음.
  - 통합지침에서는 목적과 의의를 명시하고, 지침에서 강조할 필요가 있는 내용을 중심으로 차별화하여 효과성을 높일 필요가 있음.
- 통합지침의 차별화 방향
  - 지침은 짧게 그러나 포괄적으로 구성하여 사회복지 실무에서 여타의 지침을 고려하기 전에 기본 지침으로 활용되도록 구성하는 것이 적절함.
  - 대상 사업의 범위를 차상위저소득계층 지원 통합지침으로 하여 자산조사를 하는 가구 및 개인 지원사업으로 확대하여 여타의 지침과 차별화할 수 있을 것임.
- 통합지침의 기타 고려 사항
  - 상담에서 초기 상담(저항 대응), 모니터 상담을 포함하여 활용 가능하게 구성함.
    - 초기 접촉을 높이는 안을 설명, 안내하는 것도 중요함. 아직까지 우리나라 주민의 상당수가 찾아 신청하는 문화에 익숙하지 않으므로 찾아오는 동기화, 계기 마련은 필요함.
  - 민간의 지원은 민간기관으로 의뢰, 연계하는 방식으로 추진하되 필요한 민간 지원이 발견되지 않을 경우 공공 내부의 재논의와 지원 재설계를 할 수 있도록 지침에 구조화함.

# 제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구 내용과 연구 방법

제3절 기대효과와 활용 방안



## 제1절 연구의 필요성과 목적

### 1. 연구의 필요성

- 빈곤, 분배 여건을 고려할 때 빈곤층뿐 아니라 빈곤층 주변의 차상위계층에 대한 지원의 체계화가 더욱 절실해짐.
  - 2015년 비수급 빈곤층, 차상위계층은 감소한 것으로 나타났으나, 아직도 지원이 필요한 빈곤층은 적지 않음.
    - 비수급 빈곤층을 포함한 기준 중위소득 50% 이하의 차상위계층은 144만 명(93만 가구)으로 2006년 이후 점증하다 2015년 급감함(관계부처합동, 2017, p. 8).
    - 기준 중위소득 40% 이하(생계·의료급여 선정기준)이나 수급을 받지 못하는 비수급 빈곤층은 2006년 이후 점증하다 2015년 약 25만 명이 급감한 93만 명으로 추계됨(관계부처합동, 2017, p. 8).
    - 소득인정액은 낮으나 부양의무자 기준 등으로 기초생활보장 수급을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 여전히 93만 명(63만 가구) 존재함(관계부처합동, 2017, p. 19).
    - 수급 및 비수급 빈곤층의 미충족 의료욕구는 15%로 전체 가구 대비 약 4배 수준임(김태완 등, 2017).
- 제도의 성장과 현장의 집행 기반을 고려할 때 차상위계층 지원제도의 일선 정책 수행의 효과성과 효율성 제고를 위한 논의도 중요성이 커지고 있음.
- 우리나라는 경제성장과 함께 복지정책도 빠른 속도로 성장하여 왔음. 하지만 최

근 저성장, 고용 불안 등으로 분배 악화가 사회적 문제로 재부상함.

- 그동안 제도의 성숙과 확충에도 불구하고 선별적 제도 중심의 보장제도 운영으로 인하여 사회보장제도 포괄성에 대한 문제 제기는 이어져 왔음.
- 저소득층의 경우 빈곤·비빈곤으로의 이동, 즉 소득 변화, 고용 상태 변화가 다른 소득계층과 비교하여 더욱 큰 상황을 고려할 때 차상위계층의 탈빈곤, 빈곤 예방 등의 제도가 체계화되어야 할 것임.

○ 차상위계층 지원제도의 적정 수행 방식이나 구조에 대한 논의가 필요함.

- 차상위지원제도가 다변화되고 있으나 제도 수행에서 가장 적절한 수행체계에 대한 논의가 충분하게 진행되었다고 보기 어려운 상황임.
  - 차상위지원제도는 여러 부처의 다양한 사업으로 구성되어 있으며 구체적인 전달체제도 매우 상이한 상황임.
- 최근 읍·면·동의 복지기능 강화, 그리고 지방생활보장위원회의 기능 강화를 비롯하여 관련 법이 변경되고, 전산정보의 활용 기반이 강화되는 추세 등을 고려할 때 차상위 지원제도의 수행 환경도 변화하고 있음.
- 차상위계층 지원제도 중 정부(지방정부 포함)의 역할과 민간의 역할이 정리되어야 함. 현재로는 뜨거운 쟁점일 뿐 아직 더 많은 논의와 정리가 필요한 상황임.
  - 현재 기초보장 계획에 ‘비수급 빈곤층 등 차상위계층 대상 통합 복지 지원 제도화’가 포함되어 있음(관계부처합동, 2017, p. 47).

## 2. 연구 목적

- 차상위계층 지원제도의 현황을 분석하여 향후 차상위계층 지원제도의 제도별 또는 제도군별 목적과 운영의 정합성을 검토해 이를 기반으로 향후 차상위계층 지원제도의 체계화 방안을 마련함.
- 차상위계층 지원제도의 일선 수행체계를 검토하고 더 효과적이며 효율적인 수행 방식을 설계함.

## 제2절 연구 내용과 연구 방법

### 1. 연구 내용

#### □ ‘차상위계층’의 개념과 정책 의의 및 역할에 대한 원론적 검토

##### ○ 차상위계층의 유관 개념과 법적 의미 등에 대한 고찰

- 한계빈곤층 등의 관련 학술 개념, 그리고 사각지대 등 차상위계층과 유관 개념으로 함께 사용되는 정책 개념 등에 대한 검토와 논의
- 현재의 차상위계층 소득기준은 해외의 빈곤층 기준과 유사한 상태.
- 차상위계층의 제도적 위상 변화와 최근 욕구별 급여체계 이후 차상위계층 개념의 의미에 대한 재검토

##### ○ 향후 차상위계층의 제도적 의미 위상에 대한 논의

#### □ 차상위계층 지원제도의 현황 분석

##### ○ 차상위계층 지원제도의 구성과 차상위계층이라는 개념과의 조응에 대한 논의

- 이 연구에서 차상위계층 지원제도는 저소득층 지원제도로, 광의로 해석하여 적용함.
- 개인과 가구 단위의 지원제도 중 자산조사 과정을 거쳐 제도의 대상을 선정하는 지원제도를 분석 범위에 포함함.
- 이러한 범위 설정의 이유는 법적 정의인 ‘소득인정액 기준 중위소득의 50% 이하’를 대상으로 하는 제도만을 차상위계층 지원제도로 한정할 경우 유사 성격의 제도들을 분석에서 누락하여 전체적인 제도 구성의 이해에서 한계를 가질 위험 때문임.
- 한편 ‘차상위계층’ 또는 ‘차상위계층 지원제도’라는 정의의 적절성 또는 앞으로 이 개념의 개선에 대한 논의가 제한을 갖게 될 것을 예방하기 위함이었음.
- 광의의 차상위계층 지원제도에 대해 분석하여 차상위계층 지원제도와 차

상위계층이라는 개념에 대한 대안적 설계의 여지를 넓힐 수 있을 것으로 기대함.

- 차상위계층 지원제도의 최근 이슈 및 제도적 문제 등에 대한 검토
  - 차상위계층의 대상과 급여 등 제도 특성별 분석과 정책 함의 도출.
- 차상위계층 지원제도의 개선 필요 사항에 대한 논의

□ 차상위계층 지원제도의 수행 현황 분석

- 차상위계층 지원제도 수행의 개요 정리.
- 차상위계층 지원제도의 수행에서 각 조직의 역할 분담이나 제도 수행 부담 집중 등에 대한 검토.
- 기존의 차상위계층 지원제도의 수행과 관련된 주요 통합 지침에 대한 분석.
- 일선에서 통합 관리되는 차상위계층 지원제도와 기타 제도의 구분 기준 및 적정성 등 검토.
- 제도 수행에서 정보의 활용 현황에 대한 검토와 이슈 검토.

□ 차상위계층 지원제도의 체계화 방안

- 차상위계층이라는 개념의 정책적 활용에 대한 기본적 검토와 논의.
- 차상위계층 지원제도별 역할을 고려하여 제도 간 관계 및 전체 구성에 대한 검토와 방향 설정.
- 제도의 확충, 통합과 조정 등 제도 간 관계를 합리화하는 방안과 더불어 차상위 지원제도의 개념적 의미와 각 제도의 본 목적에 맞는 제도 설계 방안 모색.
- 차상위계층 지원제도의 제도군별 또는 주요 제도의 기준, 급여 내용, 급여 방식 등 향후 개선에 대한 논의.

□ 차상위계층 지원제도의 수행체계 설계에 대한 함의 도출과 제안

- 차상위계층 지원제도의 수행체계 합리화 방향 및 방안 모색.



- 차상위계층 지원제도의 수행을 위한 일선의 역할 분담 안.
  - 주요 통합지침에 대한 검토 및 기존의 사업 안내를 고려한 일선의 차상위지원제도 수행 조직의 일선 실무자용 새로운 사업 안내의 구성과 추가 또는 변경 필요 내용 논의.
  - 차상위계층 지원제도의 일선 수행 및 관련 지침에서 고려하여야 하는 내용에 대한 정리.
  - 관련 지침의 구성과 포괄 내용에 대한 제시.
- 차상위계층 또는 제도의 포괄성을 보완하고 향후 지속적인 제도 발전을 위한 기반 마련에 대한 논의.
  - 차상위계층 지원 현장의 정보 활용 및 일선의 정보 생산과 근거 기반 정책 설계 방향 등에 대한 논의.

## 2. 연구 방법

- 문헌 연구
  - 차상위계층과 관련된 선행연구의 수집과 분석.
  - 차상위계층 유관 개념에 대한 문헌의 수집과 검토. 차상위계층이라는 개념은 우리나라의 고유한 정책 개념으로 한계빈곤이나 빈곤근접집단 등 다양한 유사 개념과 이 집단을 대상으로 하는 해외 정책에 대한 정보 수집과 분석.
- 각종 통계자료 분석
  - 차상위계층 지원제도와 관련된 통계자료 입수 및 지원제도의 변화와 현황에 대한 분석.
  - 차상위계층 지원제도와 관련된 행정자료의 입수와 분석.
- 현장 방문과 자료 수집
  - 일선의 읍·면·동 등 차상위계층 지원제도 수행을 담당하는 조직을 방문, 실무자 면담을 실시함.

- 현장 실무자를 대상으로 FGI를 실시함.

○ 인터뷰 및 자문회의 등

- 지역 특성을 고려하여 각 지역의 담당자 및 관계자 FGI 실시.
- 차상위지원제도 정책 연구자 및 정책 담당자 면담과 이들로 구성된 자문위원 개최와 의견 수렴.

### 제3절 기대효과와 활용 방안

- 차상위계층을 대상으로 하는 지원제도의 합리화 및 체계화를 위한 기초정보를 제공하여 향후 저소득층 지원의 효과성과 효율성 제고에 기여.

- 복지정책 수행에서 더 효과적인 지원이 가능하도록 하는 구조 구축의 기반 제공.

- ‘제1차 기초생활보장 종합계획(’18~’20년)’의 구현 기반 마련.

- 상기 계획은 빈곤 예방을 위한 대응으로 ‘비수급 빈곤층 등 차상위계층 대상 통합 복지 지원 제도화’를 포함함.
- 여러 부처의 저소득층 지원사업을 일선의 급여 제공 단위 공공 부문에서 통합지원하여 저소득층의 급여 접근성을 높이고 생활 안정을 도모하는 안을 추진 중임.
- 이 계획을 구현하기 위해 차상위지원제도의 현황을 이해하고 각종 제도의 수행 방식을 검토하여 안의 구체화를 지원함.
  - 이 계획과 관련하여 단기적으로는 2018년 차상위계층 지원제도-자산조사에 근거한 지원제도를 포괄적으로 포용하는 확대 범위의 저소득차상위계층 지원제도의 통합 지침을 개발, 시행을 추진 중임.
  - 이 연구를 통해 통합지침의 구성과 핵심 내용에 대한 검토 기반을 제공할 수 있을 것으로 기대함.

## 제 2 장

# 차상위계층의 개념에 대한 논의

제1절 사전적 의미와 관련 개념

제2절 정책적 개념으로서의 의미

제3절 개념적 논의의 관련 이슈



# 2

## 차상위계층의 개념에 대한 논의

### 제1절 사전적 의미와 관련 개념

#### □ 차상위계층의 개념적 위상

- 차상위계층이라는 개념은 엄밀하게 말하면 학술 용어나 일반적 개념이라기보다는 우리나라 기초보장 분야에서 활용되는 법·행정적 용어임.
  - 차상위계층이라는 개념은 국민기초생활보장법에 근거한 것으로, 이 법이 통과되기 이전에는 거의 활용되지 않았음.
  - 이 개념은 정책적 개념으로, 선행연구를 검토하여 보아도 차상위계층에 대한 이론적 접근은 거의 발견되지 않음.
  - 대부분의 선행연구는 차상위계층의 실태와 차상위계층을 대상으로 하는 제도에 대한 분석으로 구성되어 있음.
- 사전적 의미로 차상위(次上位)는 특정 선 위의 이어지는 위치, 즉, 특정 위치에 버금가는 위치로 해석될 수 있음.
  - 따라서 차상위계층은 특정 선 위의 계층으로 해석되며, 지금까지는 국민기초생활보장제도 수급자보다 생활이 다소 나은, 기초보장 수급 계층 바로 위의 계층을 의미하는 것으로 통용되어 왔음.
  - 차상위계층은 수급자로 대변되는 빈곤층 바로 위를 의미하는 것으로 통용되는 경향이 있지만 엄밀한 의미로는 가장 빈곤한 하위 집단 바로 다음으로 낮은 위치는 점하는 집단을 칭하는 ‘차하위집단’이 더 분명한 명명이라는 지적도 있음.
  - 차상위계층에 대한 이러한 이해는 사전적인 의미와 더불어 법에 근거한 해석이 더해진 것임.

## □ 유사 개념

- 차상위계층이라는 개념은 빈곤층을 칭하는 개념 중 하나로 이해할 수 있음.
- 차상위계층과 유사한 개념을 학술 개념과 일반적인 정책 개념에서 찾는다면 빈곤과 관련된 단계적 정의와 빈곤과 인접한 인구집단을 칭하는 개념에서 찾을 수 있음.

## ○ 근접빈곤과 한계빈곤층

- 빈곤과 관련된 개념으로 빈곤 인접 인구집단을 칭하는 개념으로는 근접빈곤과 한계빈곤층이라는 개념을 예시할 수 있음.
- 타운센드(1962)는 국민부조기준의 140% 선<sup>1)</sup>을 활용하면서 이 선 이하를 근접빈곤(near-poverty), 이 선 이하의 집단을 한계빈곤층(margin of poverty)이라고 칭한 바 있음(이현주 등, 2005, pp. 153-154).
  - 타운센드가 이러한 분석을 시도한 이유는 상대적 빈곤의 의미와 필요성을 역설하고자 하는 사전 작업이었음.
  - 빈곤선 이하의 집단이 계속 그 규모가 줄어드는 것을 빈곤의 감소 또는 해소로 이해하는 당시의 접근이 문제 있음을 지적하면서 그는 그 이상의 소득계층 규모가 작지 않고 이들의 생활이 어렵다는 점을 보여 주고자 하였음.
- 켈레븐스(Kelevens, 2001)는 빈곤근접층(near poor)의 개념을 미국의 공식적인 빈곤선에 대한 소득 비율이 100% 이상 125% 미만에 해당하는 가구라고 정의함.<sup>2)</sup>
  - 미국에서는 빈곤선의 100~125% 사이의 인구가 빈곤근접층이라고 공식적으로 발표하기도 하였음(Administrative Report, 2003; 이현주 등, 2005, p. 154에서 재인용).

1) 140%를 설정한 이유로 타운센드는 기존의 빈곤선이 사회보장급여를 반영하지 못하여 빈곤층의 지출을 감당하는 소득을 과소평가하였다고 지적하고, 이를 보완하는 의미로 빈곤선의 일정한 상향이동이 필요하다고 설명하였다.

2) 참고로 빈곤선 대비 소득의 비가 125% 이상이면 'above poverty', 50% 이상 100% 미만이면 'intermediate poverty', 50% 미만이면 'severe poverty'라 분류하였다.

- 매클랙(McCormack, 2004)도 미국의 빈곤선 수준이 낮아 대안적 수준이 필요하다고 역설하면서 빈곤선의 150% 미만을 근접빈곤으로 설정한 바 있음.

#### ○ 빈곤에 단계적으로 접근

- 빈곤 여부를 결정하는 데 있어 단일한 빈곤선을 기준으로 빈곤, 비빈곤으로 이분하는 접근보다는 빈곤을 여러 수준으로 층화시켜 구분한 연구들이 존재함(이현주 등, 2005, p. 155).
- 빈곤 및 박탈에 대한 호주의 연구(Year Book Australia, 1996)에서는 빈곤선의 120% 미만을 근접빈곤으로, 빈곤선의 80% 미만을 극빈(severe poverty)으로 구분함.
- Onati(1966)는 빈곤을 3단계로 구분함.
  - 최소한의 의식주와 교통비 등의 이용에 필요한 욕구가 충족되는 최소한의 생존수준.
  - 건강과 체면 유지를 위한 최소한의 자원을 얻을 수 있는 최소한의 쾌적수준.
  - 생존과 쾌적수준의 중간 지점으로 생계보조 이외의 다른 복지서비스의 대상이 되는 정도의 생활을 유지할 수 있는 최소한의 충분수준.
  - Onati의 정의에 따르면 차상위계층은 생존수준과 최소한의 쾌적수준 사이에 존재하는 최소한의 충분수준 즈음에 위치할 것임(이현주 등, 2005, p. 156).
- Rowntree(1922)는 빈곤을 1차적 빈곤(Primary Poverty)과 2차적 빈곤(Secondary Poverty)으로 구분함.
  - 1차적 빈곤은 총소득이 육체적 효율성을 유지하는 데 필요한 최소한의 필수품(minimum necessities of merely physical efficiency)을 얻기에도 불충분한 경우로 정의됨.
  - 2차적 빈곤은 총소득이 육체적 효율성 유지를 위해서는 충분하나 그중 일부분이 다른 지출로 흡수되어 육체의 효율성 유지에도 총소득이 불충분

한 경우, 달리 말하면 다른 부문에 소비를 하지 않는 한 빈곤선 이상의 생활을 영위할 수 있는 상태를 의미함.

- 차상위계층을 다른 일부 급여의 필요성이 있을 것으로 본다는 점에서 Rowntree의 2차적 빈곤 개념과 유사성을 갖고 있음.
- Streeten과 Burkei(1978)는 인간 욕구를 4단계로 구분함.
  - 1단계는 최저생존(bare survival)을 위한 욕구.
  - 2단계는 계속적 생존(continued survival)을 위한 욕구.
  - 3단계는 생명 유지에 필요한 것 이상의 의식주, 질병으로부터의 보호, 교육, 위생 등을 포함한 생산적 생존(productive survival)을 위한 욕구.
  - 4단계는 사회에서의 상대적·경제적 위치 및 사회참여도 등을 포함시켜 구분함.
- 楠田丘(1984)는 피구홀수준(Pauper Level), 최저생존수준(Minimum Subsistence Level), 최저생계기준(Minimum Health and Decency Level), 표준생계수준(Normal Level), 유락생계수준(Health and Decency Level)의 5단계로 생활수준을 분류함(류정순, 1995에서 재인용; 이현주 등, 2005, p. 156에서 재인용).
  - 제3단계인 최저생계수준까지를 빈곤으로 보았음.
  - 피구홀수준은 구제를 받지 않으면 생명을 유지할 수 없는 상태를 말하고,
  - 최저생존수준은 단순히 생명을 유지할 수 있는 상태로서 노동력의 재생산은 불가능한 수준을 말하며,
  - 최저생계수준은 일정한 품격을 유지할 수 있을 정도의 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 수준으로 최저임금 설정의 기준선이며,
  - 표준생계수준은 약간의 선택의 여유가 있는 평균적인 생활수준,
  - 유락수준은 그 이상을 의미함.



## 제2절 정책적 개념으로서의 의미

### □ 2005년 이전까지의 초기 차상위계층의 법적 의미

○ 차상위계층에 대한 법적 정의는 국민기초생활보장법상의 규정을 통해 볼 수 있으며, 국민기초생활보장법 시행령과 시행규칙에 더 구체화된 차상위계층에 대한 법적 정의가 담겨 있음.

- 1999년 국민기초생활보장법상의 차상위계층이라는 개념은 법령에 정의가 없어 일반명사로 사용된 것으로 이해됨.

○ 법령의 차상위계층 관련 조항의 내용을 참고하면 차상위계층은 잠재적 지원 대상임.

- 차상위계층은 빈곤층으로 수급자는 아니지만 생활의 어려움으로 여타의 지원을 필요로 할 수 있는 집단으로 고려하였음을 알 수 있음(이현주 등, 2005, pp. 139-140).

• 국민기초생활보장법 제23조에는 차상위계층에 대한 조사를 규정하면서 제1항에 “시장·군수·구청장은 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 제5조에 규정된 수급권자의 차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다.”라고 명시되어 있음.

• 이 법 제5조 2항에는 “1항3)의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정 기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부 장관이 정하는 자”를 차상위계층으로 규정함.

• 국민기초생활보장제도 시행 전 국민기초생활보장법의 시행 방안을 구체화하기 위하여 진행되었던 한 연구는 수당 중 장애수당과 아동수당은 차상위계층으로 확대하고 교육비지원도 차상위계층까지 그 범위를 조정하는 안을 각종 공공부조적 현금 급여의 조정 방안으로 제시한 바 있음. 이

3) 국민기초생활보장법 제5조 ①은 “수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.”라고 명시하고 있다.

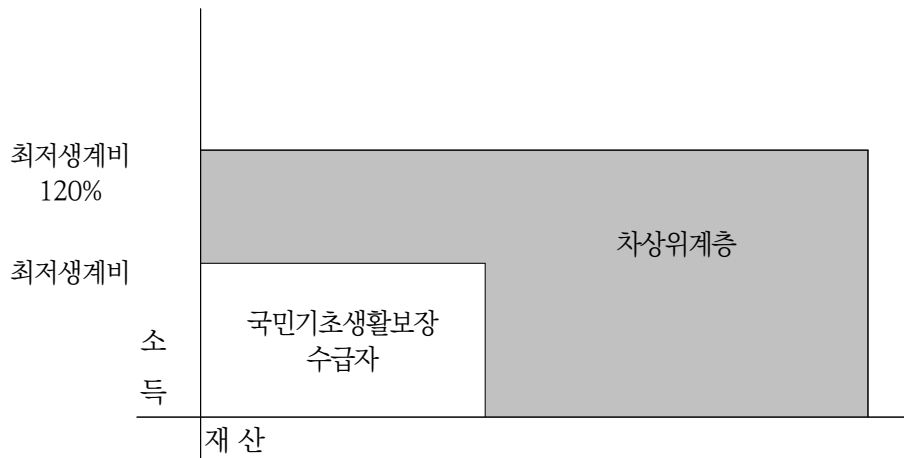
러한 제안은 차상위계층을 특정 욕구에 대한 개별 급여를 제공하는 대상으로, 그리고 기본 생계급여는 아니지만 부가적인 필요지출에 대한 지원을 할 수 있는 대상으로 고려한 것.

- 즉, 국민기초생활보장제도와 별다른 지원제도가 없는 상황에서 위험을 방지하기 위하여 주의, 주목하여야 하는 집단을 명명한 개념으로 볼 수 있음.
- 이러한 이유로 차상위계층에 대한 제도적 개념을 보면 국민기초생활보장제도 수급자는 아니지만 유사하게 생활이 어려운 자로 표현하고 있으며 일부 급여가 필요할 수 있는 집단, 그리고 제도 변화에 앞서 계속 조사를 해 둘 집단으로 설명하고 있음.

○ 이 법 시행령 제21조에는 국민기초생활보장법상의 차상위계층을 수급자와 생활수준이 유사한 자로 정의.

- 시행령 제36조(차상위계층)에서는 ‘법 제 24조에서 차상위계층이라 함은 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120 미만의 자’로 설정함.

[그림 2-1] 2005년 이전 법정 차상위계층의 위치



자료: 이현주 등, 2005, p. 141.

## ○ 범 제정 초기 차상위계층 소득기준 설정의 배경(이현주 등, 2005, p. 143)

- 국민기초생활보장법 시행령과 시행규칙의 제정에 참여하였던 한 관계자는 ‘최저생계비의 120%’가 상대적 빈곤선을 최저생계비의 일정 비율로 환산한 값의 변형이었다고 회고함.
- 특정의 상대빈곤선을 차상위계층의 소득기준으로 선택하였으며 그 소득기준은 지금보다 다소 높은 선에서 논의가 시작되었으나 논의가 진행되면서 다소 낮은 선으로 조정되어 지금의 ‘120%’ 선으로 설정된 것으로 설명함.<sup>4)</sup>

## □ 2005년 이후 최근까지의 차상위계층의 법적 의미

## ○ 현행 국민기초생활보장법 제2조(정의) 10호에 ‘차상위계층’을 정의함.

- “‘차상위계층’이란 수급권자(제14조의2에 따라 수급권자로 보는 사람은 제외한다)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.”
- 2010년 이전까지는 국민기초생활보장법 법령에 차상위계층에 대한 개념 정의가 없었음.

## ○ 2005년 12월 개정 법, 제2조 11항 차상위계층 정의가 추가됨.

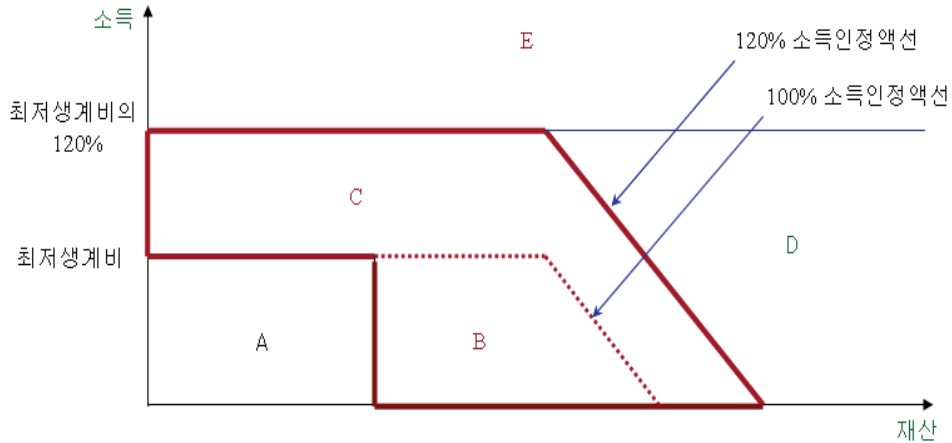
- 이 조항의 내용은 아래와 같음. “차상위계층이라 함은 수급권에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.”
- 그 이전 법령에서는 개념 정의 없이 차상위계층에 대한 조사를 다룬 제24조에 차상위계층의 조사 필요성을 언급하는 등 관련 조항을 두고 있음. 관련 조항은 아래와 같음.
  - 국민기초생활보장법 제24조(차상위계층에 대한 조사)에는 ① 시장·군수·구청장은 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에

4) 논의 초기에는 차상위계층의 소득기준으로 최저생계비의 150%가 거론되었으나 관련 부처와의 협의 과정에서 그 수준이 하향 조정되면서 최저생계비의 120%가 차상위계층의 소득기준으로 설정되었다고 관계자는 설명하였다.

따라 다음 연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지가족부령이 정하는 바에 따라 차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다<개정 2005. 12. 23., 2008. 2. 29.>고 명시함.

- ②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 조사를 실시하고자 하는 경우 조사 대상자의 동의를 얻어야 한다. 이 경우 조사 대상자의 동의는 다음 연도의 급여 신청으로 본다.
- ③조사 대상자의 자료 제출, 조사의 위촉, 관련 전산망의 이용 등 기타 차상위계층에 대한 조사를 위하여 필요한 사항에 관하여는 제22조 제2항 내지 제7항의 규정을 준용한다.
- 이전 법령에서는 차상위계층을 일반명사와 같은 개념으로 사용한 흔적이 있음.
- 해당 조항은 2006년 12월에 개정되어 차상위계층은 ‘실제 소득’ 대신 재산의 소득환산을 포함하는 ‘소득인정액’을 기준소득으로 최저생계비의 100분의 120 이하인 자로 변경되었음.
- 국회 보건복지상임위원회 2005년 11월 24일 회의록을 참고하면, 문병호 소위원장은 “급여 지급의 기본 단위인 개별 가구의 개념을 명확히 규정하고 모법의 위임 근거 없이 시행령에서 규정되고 있는 차상위계층의 정의를 법률에서 규정함으로써 차상위계층을 정책 대상으로 명시”할 필요성을 언급함.
- 하지만 해당 회의록에서 소득기준을 소득인정액 기준으로 변경하는 논의는 발견하기 어려움.
- [그림 2-2]를 참조한다면 2006년 법 개정 전의 차상위계층은 B+C+D였지만 개정 후에는 B+C임. 즉 개정 후 차상위계층의 범위는 줄고 당연히 규모도 줄 가능성이 높아졌음(이현주 등, 2008, p. 127).

[그림 2-2] 저소득집단의 구분도



○ 여타 조항은 일부 급여와 자활의 대상으로서 차상위계층에 의미를 부여함.

- 현행법에는 제7조 급여의 종류에서 “차상위계층에 속하는 사람에 대한 급여는 보장기관이 차상위자의 가구별 생활 여건을 고려하여 예산의 범위에서 제1항 제2호(주거급여)부터 제4호(교육급여)까지, 제6호(장제급여) 및 제7호(자활급여)에 따른 급여의 전부 또는 일부를 실시할 수 있다. 이 경우 차상위자에 대한 급여의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있음.
- 기타 조항은 주로 자활과 자산 형성 관련 조항으로 차상위계층이 주로 취업 지원과 자활을 지원하여야 하는 대상으로 강조된 것을 엿볼 수 있음.

○ 2014년 말 개정된 현행 국민기초생활보장제도 시행령 제3조에 따르면 최저생계비가 아니라 중위소득기준으로 차상위계층 기준이 수정되어 있음.

- 시행령 제3조(차상위계층) 법 제2조 제10호에서 “소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층”이란 소득인정액이 기준 중위소득<sup>5)</sup>의 100분의 50 이하인 사람을 의미함.
- 시행령 제5조의 5(차상위자에 대한 급여의 기준 등)에서는 제1항에 법 제7

5) ‘기준 중위소득’이란 보건복지부 장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 제20조 제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값을 말한다.

조 제3항에 따라 차상위자에게 지급하는 급여는 자활급여로 한다고 규정함 (2015년 12월 개정). 과거 법과 달리 장제급여는 삭제됨.

○ 시행규칙 제33조(차상위계층에 대한 조사 등)에서는 차상위계층의 조사와 확인서 발급 등을 규정함.

- 조사 대상은 기초생활보장 급여신청대장에 기재된 사람/생계곤란 등의 사유로 다른 법령에 따른 지원을 받고 있는 사람/생계곤란 등의 사유로 사회복지 관련 기관의 서비스를 받고 있는 사람, 그리고 그 밖에 시장·군수·구청장이 급여가 필요하다고 판단한 사람 등임.

### 제3절 개념적 논의의 관련 이슈

□ 차상위계층의 개념적 정의와 관련된 이슈는 첫째, 빈곤과의 개념적 혼란 위험, 둘째, 정책 개념으로서의 유용성 유지임.

□ 빈곤이라는 개념과의 구분 모호

○ 차상위계층에 대한 법정 규정을 보면 차상위계층이라는 개념이 크게 두 가지의 특성을 내포함.

- 첫째, 극빈층으로 간주되는 수급층과의 유사성.
  - 정태적 특징을 중심으로 차상위계층이 극빈층인 수급자와 생활 형편이 유사하다는 점을 초점으로 함.
- 둘째, 빈곤층으로의 진입 가능성, 즉 생활상의 취약성.
  - 동태적 특징으로 차상위계층이 극빈층으로 유입될 가능성이 높다는 점을 초점으로 함.
- 개정 이전 국민기초생활보장법 시행령 제21조에는 국민기초생활보장법상의 ‘차상위계층’을 ‘수급자와 생활 수준이 유사한 자’로 정의함. 이 조항은 삭제되었음. 차상위계층이 수급층과 유사하다는 공식적 인정을 폐기한 것을 시사함.
- 하지만 차상위계층조사와 관련된 법 조항을 참조하면 차상위계층이 생계곤란자임을 시사하고 있고, 빈곤층과의 유사성을 일부 인정함(이현주 등,

2008, p. 123).

○ 빈곤층/수급층과 구분되는 차상위 기준의 모호성

- 현재는 법적 근거에서 보자면 소득인정액 기준 중위 50% 이하를 차상위계층으로 정의함.
- 법 조항 등을 참고할 때 아직 빈곤층과의 명시적 유사성을 언급한 것은 없으나 여전히 유사성 추정의 여지는 남아 있고,
- 반면 구체적인 정책 사례로 교육급여는 그 선정기준이 중위 50%이므로 수급자와 차상위계층의 기준 차등이 존재한다고 보기 어려운 점이 있음.
- 차상위계층에 대한 급여는 법상으로는 자활급여로 한정하고 있어 여타의 급여나 지원제도를 차상위계층 지원제도로 구분하는 데도 다소 모호성이 존재함.

□ 차상위계층이라는 개념의 정책적 의미

○ 차상위자 또는 차상위계층에 대한 법적 개념 정의는 변화를 거듭하여 왔음.

- 변화의 내용 중 최근의 정책 환경과 관련하여 혼란을 가중할 위험이 있는 변화는 조작적 정의가 더 엄격해진 점임.
- 소득기준을 소득인정액 기준으로 변경하면서 차상위계층의 범위는 더 좁아졌음.
- 반면 정책 환경은 각종 저소득층 지원제도가 실시되면서 별도의 차상위계층이라는 명명의 제도 구분이 어려워졌다는 것임.
- 이러한 상황에서 더 엄격해진 기준을 적용하여 차상위계층 지원제도를 구분하는 것은 더 적절하지 않게 될 위험이 있음.

○ 여타의 저소득층 지원제도가 확충된 상황에서 이러한 개념적 유용성은 그 근거와 수준이 다른 것으로 판단됨.

○ 앞서 언급한 해외의 차상위계층 관련 개념과 같이 특정 정책에 한정하기보다는 빈곤층의 특성을 고려하여 빈곤층을 다양하게 이해하고 정책에 이러한 이해가 반영될 수 있도록 중립적인 개념, 포괄적인 개념으로 차상위계층을 재정의하는 것을 고려할 필요가 있음.





# 제 3 장

## 차상위계층에 대한 법적 검토

제1절 헌법적 근거와 시사점

제2절 사회보장급여의 헌법적 원칙

제3절 차상위계층 발굴과 개인정보자기결정권 보호



# 3

## 차상위계층에 대한 법적 검토

### □ 차상위계층 지원제도에 대한 법적 검토 내용

○ 2014년 2월 26일 발생한 이른바 송파 세모녀 사건을 계기로 2014년 12월 30일 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 ‘사회보장발굴법’)이 제정되었고, 같은 날 국민기초생활보장법이 개정되어 이른바 맞춤형 개별급여체제로 전환됨.

- 사회보장발굴법은 사회보장급여를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 최대한 보장하고, 사회보장급여가 공정하고 효과적으로 제공되도록 하며, 사회보장제도가 지역사회에서 통합적으로 시행될 수 있도록 그 기반을 구축하는 것을 목적으로 하고 있음(동법 제1조).
- 국민기초생활보장법의 위 개정으로 차상위계층에 대한 급여지원체계 전반의 조정 필요성이 대두되었으나, 차상위계층을 위한 구체적인 지원체계 및 전달체계에 관련된 법률상 규정은 마련되지 못하고, 관련 사업들은 개별적으로 발전되어 옴.
- 그 결과 사회보장발굴법의 취지, 즉 사회보장급여를 필요로 하는 사람의 권리를 최대한 보장할 수 있는, 공정하고 효과적인 차상위계층 사회보장급여체계의 구축은 요원해짐.

○ 차상위계층 지원사업은 위와 같은 사회보장발굴법의 취지에 맞추어 체계적으로 정리하고 개선할 필요가 있는바, 차상위계층 지원제도를 개선하기 위한 방안을 본격적으로 검토하기에 앞서 법적 관점에서 고려하여야 할 사항을 살펴볼 필요가 있음.

○ 이하 차상위계층 지원제도와 관련하여, (i) 사회보장급여의 헌법적 근거 및 그로부터 얻을 수 있는 시사점, (ii) 사회보장급여 지원제도 시행 시 준수하여야 할 헌법적 원칙의 근거 및 시사점, (iii) 차상위계층 지원제도를 실무적으로 시

행하는 과정에서 제기될 수 있는 개인정보자기결정권 침해 우려와 관련하여 국가기관이 준수하여야 할 한계에 대하여 검토.

## 제1절 헌법적 근거와 시사점

### 1. 인간다운 생활을 할 권리의 의의 및 법적 성격

- 사회보장급여는 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리 등에 근거하고 있음. 이 중에서 가장 직접적인 기본권은 인간다운 생활을 할 권리라 할 수 있는데, 헌법 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”라고 규정함으로써 이를 헌법상 기본권으로 보장하고 있음.

#### □ 인간다운 생활을 할 권리의 법적 성격에 대한 논쟁

- 인간다운 생활을 할 권리의 법적 성격과 관련하여 종래 논란이 있어 왔는데, 특히 이른바 프로그램규정설(입법방침규정설)이라 하여 그 권리성을 부인하는 견해도 과거에는 있었지만, 현재는 그 권리성을 인정하는 데는 이견이 없지만, 인정의 정도와 관련하여 추상적 권리설과 구체적 권리설이 제기되고 있음.
- 추상적 권리설은 헌법이 사회적 기본권을 권리로 규정하고 있기 때문에 사회적 기본권은 법적 권리로서의 성격을 가지나 이 권리는 입법을 통해 구체화되어야만 현실적인 소구(訴求)가 가능한 구체적 권리가 된다고 보는 견해임. 이러한 견해에 의하면 입법적으로 아무런 조치가 이루어지지 않는 경우에는 법원을 통한 구제조차 봉쇄된다는 문제점이 있다는 비판이 있음.
- 구체적 권리설은 사회적 기본권에 관한 헌법 규정은 그것을 구체화하는 입법이 존재하지 아니하는 경우에도 직접 효력을 가지는 규정이고 구체적 권리로서의 사회적 기본권을 보장하는 것이라는 견해로서, 법원에 의한 입법부 및 행정부에 대한 통제를 인정하고 있음.
- 최근의 대법원 판결은 다음과 같이 판시한 바 있음. 이 판결은 헌법 규정의 권리 인정, 급부 요구 권리 인정을 함으로써 구체적 권리설의 입장을 취하고 있

다고 평가할 수 있음. 다만, 입법부와 행정부에 대하여 비교적 넓은 재량권을 인정한다는 특색이 있음. 이것은 권력분립의 원칙에 의해 사법부가 입법 내지 행정 작용을 하여서는 아니 된다는 점을 강조한 것으로 이해할 수 있음.

“헌법 규정에 따라 국민에게 주어진 사회보장에 따른 국민의 수급권은 국가에 적극적으로 급부를 요구할 수 있는 권리를 주된 내용으로 한다. 국가가 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위하여 사회보장수급권에 관한 입법을 할 경우에는 국가의 재정 부담 능력, 전체적인 사회보장수준과 국민 감정 등 사회정책적인 고려, 상충하는 국민 각 계층의 갖가지 이해관계 등 복잡 다양한 요소를 함께 고려해야 한다. 따라서 이에 관한 기준을 설정하는 데에는 입법부 또는 입법에 의하여 다시 위임을 받은 행정부 등 해당 기관에 상대적으로 광범위한 재량이 있는 것으로 봄이 타당하다.”(대법원 2017. 7. 11. 선고 2015두2864 판결)

#### □ 인간다운 생활을 할 권리의 법적 성격에 대한 검토 및 시사점

- 프로그램규정설은 사회보장급여를 받음으로써 얻게 되는 국민의 이익을 국가의 시혜 내지 사회보장정책 시행에 따른 반사적 이익으로 치부해 버린다는 점에서 타당하지 않음,
  - 특히 인간다운 생활을 할 권리는 헌법에 명문 규정을 두고 있다는 점에서 단순한 정치적 구호 내지 입법 방침과는 질적으로 다르다 할 것임. 이러한 견해는 오늘날 교과서에서나 존재하는 박제된 주장에 불과한 것임.
- 추상적 권리설 역시 그 권리성을 인정한다는 점에서는 프로그램규정설보다는 진일보한 것으로 볼 여지가 있으나, 입법 내지 행정 조치가 수반되지 않으면 실질적으로 아무런 의미가 없다는 점에서는 여전히 국민들로 하여금 입법부 내지 행정부의 시혜적 조치를 갈구하도록 만드는 프로그램규정설과 다를 바 없음.
- 현대사회는 권리를 중심으로 법적 체계가 구성되어 있음. 즉, 국민 스스로 자신의 권리를 행사할 수 있도록 하고, 국가 권력은 여기에 조력을 하도록 하는 것임. 이러한 권리 중심 체계에서 가장 핵심이 되는 것은, 먼저 국민이 자신의

권리가 무엇인지 잘 알 수 있도록 시스템을 개편하고, 다음으로 국민이 국가기관을 상대로 그러한 권리를 관철할 수 있는 제도를 갖추는 것임.

- 이러한 점에서 구체적 권리설은 현대의 법 감각에 부합하고 인간다운 생활을 할 권리의 최대 보장을 도모할 수 있는 견해라 할 수 있음. 앞에서 살펴본 헌법재판소 결정과 대법원 판결 역시 이러한 관점에 서 있다고 할 수 있음.
- 따라서 차상위계층 지원제도를 개선함에 있어 국민의 권리성을 강화할 수 있도록 국민이 자신의 권리가 무엇인지 잘 알 수 있는 시스템을 갖추는 것이 무엇보다도 필요함.

## 2. 현행 차상위계층 관련 지원제도에 대한 검토

### □ 난해한 차상위계층 여부 판단 기준

- 난해한 차상위계층 기준은 권리행사의 장애 요인으로 작용할 위험이 있음.
  - 국민기초생활보장법상 차상위계층은 국민 가구소득 중위값의 50% 이하인 자를 의미함. 문제는 일반 국민 입장에서는 자신이 속하는 가구의 소득이 중위값 몇 퍼센트에 속하는지 알기가 쉽지 않다는 점임.
  - 그 결과 (세세히 따져 보았을 때) 차상위계층에 속하는 자라 하더라도 세세히 따져 보지 않는다면 자신이 차상위계층에 속하는지를 확인하기가 어려워 차상위계층이 가지는 각종 사회보장급여를 사실상 청구할 수 없는 상황이 발생함.
  - 이러한 이유로 인해 국가가 차상위계층을 '발굴'해야 하는 사태가 발생함. 앞에서 본 바와 같이 현대 법치국가는 국민에게 권리를 부여하고 국민 스스로 자신의 권리를 직접 행사하도록 하는 국가체제임. 온정적 혹은 시혜적 서비스는 그에 관한 권리의 행사 기회를 부여하였음에도 여하한 이유로 사회보장급여를 받지 못한 자에게 보충적으로 제공되어야 하는 것임.
  - 그러나 현행의 난해한 차상위계층 인정 요건은 권리의 행사 요건을 어렵게 한 것으로 권리행사의 장애 요인이 됨. 즉, 주객전도의 상황이 발생한 것인

데, 이러한 상황에 대해서는 국가가 국민의 기본권 보장 의무를 온전히 이행하지 않았다고 평가할 수밖에 없음.

- 이를 해결하기 위해서는 국민이 알기 쉬운 요건을 설정하거나, 요건을 쉽게 확인할 수 있는 제도적 장치를 개발하여야 함.

#### □ 차상위계층 대상 사회보장급여에서 나타나는 문제점

- 국민기초생활보장법상 차상위계층의 개념은 여타의 사회보장급여 내지 이에 준하는 각종 서비스의 제공 요건으로 차용 내지 변형(예컨대 소득인정기준 등) 되어 사용되고 있는바, 이러한 유사 급여에 대해서도 여전히 인간다운 생활을 할 권리의 최대 보장 관점에서 앞서 살펴본 것과 동일한 문제가 있다고 할 것임. 즉, 국민기초생활보장법상 차상위계층의 개념을 만연히 차용하여 사용하는 것은 지양되어야 할 것임.
- 즉, 국민이 스스로 쉽게 알 수 있는 요건을 기준으로 차상위계층 지원제도 및 그 유사 제도를 설계하여야 함. 그렇게 하여야만 국민이 스스로 자신의 권리를 찾아서 행사하며, 사회보장급여와 관련한 업무를 담당하는 공무원 기타 공공기관 담당자들의 업무 부담을 줄일 수 있음. 이것은 곧 자산조사 대상을 줄여 업무 추진 및 비용 절감 면에서 효율적이며, 복잡한 급여 요건으로 인하여 본의 아니게 부당 수급을 하게 되는 사례를 미연에 예방해 불필요한 행정 소요를 줄임으로써 궁극적으로 인간다운 생활을 할 권리의 실현에 기여하게 될 것임.

## 제2절 사회보장급여의 헌법적 원칙

### 1. 평등원칙의 의의

- 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있음.
- 이 조항은 ‘국가에 의하여 차별대우를 받지 아니할 권리와 국가에 대하여 적극적으로 평등하게 취급하여 줄 것을 요구할 수 있는 헌법상의 권리’를 의미하는 평등권은 물론이고, ‘법의 규율 대상이 되는 모든 국민은 법 앞에서 공평하게 대우받아야 한다는 헌법상의 원칙’인 평등원칙의 근거 규정임.
  - 전자가 국민의 기본권으로서의 성격을 갖는다면, 후자는 국가 권력 작용을 구속하며, 국가의 국민에 대한 기본권 보장 의무를 이행함에 있어 그 방법론의 기초를 형성함.
- 헌법재판소도 이러한 평등원칙과 관련하여 아래와 같은 결정을 한 바 있음. 즉, 평등원칙은 국가 작용의 행사 방법 중 하나로서 현대 법치국가의 기초라 할 수 있음.

“헌법 제11조 제1항이 규정하고 있는 평등원칙은 법치국가 질서의 근본 요청으로서 모든 국가기관에 법을 적용함에 있어서 정당한 근거 없이 개인이나 일정한 인적 집단을 불평등하게 대우하는 것을 금지한다. 따라서 모든 사람은 평등하게 법규범을 통해서 의무를 부담하고 권리를 부여받으며, 반대로 모든 공권력 주체에 대해서는 일정한 사람들에게 유리하거나 불리하게 법을 적용하거나 적용하지 않는 것이 금지된다. 그러나 헌법 제11조 제1항의 규범적 의미는 이와 같은 ‘법 적용의 평등’에서 끝나지 않고, 더 나아가 입법자에 대해서도 그 입법을 통해서 권리와 의무를 분배함에 있어서 적용할 가치평가의 기준을 정당화할 것을 요구하는 ‘법 제정의 평등’을 포함한다. 따라서 평등원칙은 입법자가 법률을 제정함에 있어서 법적 효과를 달리 부여하기 위하여 선택한 차별의 기준이 객관적으로 정당화될 수 없을 때에는 그 기준을 법적 차별의 근거로 삼는 것을 금지한다.”



- 차상위계층 지원체계를 개선할 때도 이와 같은 평등원칙을 염두에 두어야 함.

## 2. 여타 사회복지법령의 차상위계층 사용례 검토 - 평등원칙 준수의 관점에서

- 국민기초생활보장법상 차상위계층에 대한 급여는 자활급여(자금 대여, 직업훈련, 취업 알선, 자활근로, 창업지원, 자산형성지원 등)에 한정됨(법 제7조 제3항, 동법 시행령 제5조의5, 제17조 내지 제21조, 제21조의2). 즉, 자활을 통해 빈곤층으로 추락하지 않도록 하여야 한다는 취지로 이해됨.
- 기타 각종 복지서비스에서 차상위계층을 지원 대상으로 설정하고 있는 예가 다수 발견됨.
  - 예컨대 법률 단계에서 규정된 것으로는, 수도법(수돗물 요금 할인), 사회복지사업법(사회복지관의 사회복지서비스 우선 제공), 장애인활동 지원에 관한 법률(활동지원급여에 대한 정액 본인부담), 아이돌봄지원법(아이돌봄서비스 우선 이용), 양육비 이행 확보 및 지원에 관한 법률(양육비 이행 확보 우선 지원), 영유아보육법(어린이집 우선 이용), 학교급식법(급식 경비 우선 지원), 학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률(공제료 국가부담), 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(우선 고용, 취업 알선) 등이 있음.
  - 시행령에서 지원 대상을 규정하고 있는 예는 더욱 많고 조례에서도 마찬가지임.
- 그런데 이러한 법률들이 제공하는 서비스는 ‘자활을 통해 빈곤층으로 추락하는 것을 방지하기 위한 취지’와 관련 있는 것인지 의문임.
  - 오히려 일정한 급부를 국가, 지자체 기타 공공기관이 제공하고자 하는 경우 그 대상자를 어느 범위로 특정할 것인지를 결정하는 과정에서 적절한 기준을 설정하지 못하고 국민기초생활보장법의 수급자를 서비스를 제공하는 기준을 막연히 단순 차용한 것이라는 의심이 들.
- 그 이유로는 위의 서비스들에서 그 제공 대상에 국민기초생활보장법 수급권자와 차상위계층을 나란히 규정한 예가 다수 있고, 이들에게 제공하는 서비스에

대한 아무런 차등 규정을 두고 있지 않기 때문임(다만, 하위 규정에서 지원에 차등을 둔 예는 존재함).

- 국민기초생활보장법은 수급권자와 차상위계층에 대한 급여의 차이를 인정하고 있는데, 이는 차상위계층 개념을 정한 취지가 빈곤층으로 추락하는 것을 방지하는 데 목적이 있기 때문임. 즉, 국민기초생활보장법은 명확한 목적 아래 수급권자와 차상위계층을 구분하고 있지만, 이러한 기준을 차용한 다른 법령에서는 그러한 차이를 발견하기 어려움. 하위 규정에 위임하는 과정에서 차상위계층에 대한 수급권을 인정하지 않는 예가 있지만, 상위 규범에 근거해 동등한 급부를 제공하는 것도 가능한 실정임.

○ 차상위계층과 국민기초생활보장법 수급권자에게 동일한 급부를 제공하는 것은 ‘본질적으로 같은 것은 같게, 본질적으로 다른 것은 다르게 취급할 것을 요구하는 평등원칙’<sup>6)</sup>에 부응하지 못한다는 문제가 있음.

- 한편, 차상위계층이 지원을 받아 직상위 계층(자신보다 상위의 계층) 이상의 생활수준을 영위하는 경우도 발생할 수 있음(이른바 역차별).
- 나아가 한정된 국가 자원의 효율적 분배를 저해한다는 점에서 비례원칙에 반함.

○ 이에 차상위계층 관련 지원제도를 개선함에 있어 사회보장급여의 내용과 수급요건이 상호 연관성을 가지면서도 비례적 관계를 유지하도록 정하여야 평등원칙 위반의 문제 소지를 제거할 수 있을 것임.

6) 헌법재판소 2007. 5. 31. 선고 2006헌바49 결정.

## 제3절 차상위계층 발굴과 개인정보자기결정권 보호

### 1. 개인정보자기결정권의 의의 및 인정 배경

- 헌법에 별도로 명시적인 규정을 두고 있지 않지만, 헌법재판소는 개인정보자기결정권을 새로운 독자적 기본권으로 인정하고 있음. 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리로서, 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말함(헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정 등).

“개인정보자기결정권의 헌법상 근거로는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 위 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권원리와 민주주의원리 등을 고려할 수 있으나, 개인정보자기결정권으로 보호하려는 내용을 위 각 기본권들 및 헌법원리들 중 일부에 완전히 포섭시키는 것은 불가능하다고 할 것이므로, 그 헌법적 근거를 굳이 어느 한두 개에 국한시키는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이고, 오히려 개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 보아야 할 것이다.”

- 헌법재판소는 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정에서 개인정보자기결정권의 인정 배경과 관련하여 다음과 같은 설시를 하였음.

“현대에 들어와 사회적 법치국가의 이념하에 국가 기능은 점차 확대되어 왔고, 이에 따라 국가의 급부에 대한 국민의 기대도 급격히 높아지고 있다. 국가가 국민의 기대에 부응하여 복리증진이라는 국가적 과제를 합리적이고 효과적으로 수행하기 위해서는 국가에 의한 개인정보의 수집·처리의 필요성이 증대된다. 오늘날 정보통신기술의

발달은 행정기관의 정보 수집 및 관리 역량을 획기적으로 향상시킴으로써 행정의 효율성과 공정성을 높이는 데 크게 기여하고 있다. 이와 같이 오늘날 국민이 급부행정의 영역에서 보다 안정적이고 공평한 대우를 받기 위해서는 정보기술의 뒷받침이 필연적이라고 할 수 있다.”

○ 이에 더해 헌법재판소는 다음과 같은 현대사회의 문제점도 지적함.

“현대의 정보통신기술의 발달은 그 그림자도 짙게 드리우고 있다. 특히 컴퓨터를 통한 개인정보의 데이터베이스화가 진행되면서 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어질 수 있게 되었고, 정보처리의 자동화와 정보파일의 결합을 통하여 여러 기관 간의 정보교환이 쉬워짐에 따라 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 오늘날 현대사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보 환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시 능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낚날이 파악할 수 있게 되었다.”

○ 헌법재판소는 위와 같은 이유에서 “개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인하는 것은 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치라고 할 수 있다.”라는 입장을 피력함.

○ 급여의 종류별로 다원화된 수급 조건에 기반하여 수립된 차상위계층 지원체계는 앞에서 본 바와 같이 권리자가 스스로 자신의 권리를 찾아서 행사하는 것을 어렵게 만들었음. 그 결과 국가기관이 수급권자가 ‘될 만한’ 국민을 찾아서 그로부터 개인정보를 수집하고 분석해 그에게 사회보장급여를 일일이 챙겨 줘야 하는 형국이 됨. 이와 같은 방식에 기초한 복지서비스 제공은 그 과정에서 위 헌법

재판소가 지정한 바와 같이 개인정보의 무분별한 사용을 초래할 위험이 있음.

## 2. 사회보장급여 관련 개인정보 보호에서의 문제점

○ 개인정보보호법은 개인정보자기결정권에 기반하여 국민의 개인정보를 보호하고자, 개인정보의 수집, 이용, (제3자) 제공, 파기의 각 국면별로 각각 준수하여야 하는 사항을 상세히 규정하고 있음(동법 제15조부터 제22조). 그리고 개인정보의 내용에 따라 민감정보,<sup>7)</sup> 고유식별정보 등과 같은 특정 정보에 대해서는 그 처리를 제한하고 있음.

○ 개인정보보호법 제3조는 개인정보 보호 원칙을 천명하고 있는데, 이 중에서 국가에 의한 복지서비스 제공과 관련하여 유의하여야 할 사항은 다음과 같음.

“개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 하고, 개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적에 필요한 범위에서 적합하게 개인정보를 처리하여야 하며, 그 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다.”<sup>8)</sup>

○ 위 원칙은 개인정보의 수집과 이용 단계에 관한 것으로서 사회보장급여 제공을 목적으로 하여 포괄적인 동의를 받는 것이 가능한지 여부의 문제와 연결되어 있음.

- 개인정보보호법은 “개인정보처리자는 이 법에 따른 개인정보의 처리에 대하여 정보주체(제6항에 따른 법정대리인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 동의를 받을 때에는 각각의 동의 사항을 구분하여 정보주체가 이를 명확하게 인지할 수 있도록 알리고 각각 동의를 받아야 한다.”라고 규정하여(동법 제22조 제1항) 개인정보를 수집함에 있어 해당 정보주체에게 어떤 정보를 수집하고, 그 정보가 어떤 목적을 위해 사용되는지 등을 명확하고 구체

7) 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 유전자정보, 범죄경력정보.

8) 이와 유사한 규정은 「보건복지부 개인정보 보호지침」에서도 규정하고 있다.

적으로 알려야 함.

- 이와 관련하여 개인정보보호법은 ‘공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우’ 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다고 규정하고 있음(동법 제15조 제1항 제3호). 이 규정에 따라 법령에서 공공기관의 업무를 구체적으로 열거한 경우 그 업무의 직접적인 수행을 위하여 개인정보를 수집하여 이용하는 것에 대해서는 특별한 문제가 없음.
- 그러나 법령 등에서 규정한 구체적인 업무의 직접적인 수행은 아니지만 해당 업무와 관련성이 높은 경우에 법령 등에서 정한 소관 업무에 포함될 것 인지에 대해서는 논란이 있음.<sup>9)</sup>
- 사회보장급여의 경우에는 위의 문제가 되지 않는 경우와는 달리 해당 업무를 직접적으로 명시하지 않고 있는 예가 적지 않을 것이라는 점에서 개인정보보호법 위반 내지 사생활 침해가 문제될 소지가 있음.
- 특히 민간 부문의 지원에 기초하여 국가기관이 수행하는 사업은 법령에 근거를 두고 있지 않은 경우도 있으므로 이러한 문제의 소지가 더욱 높음.

### 3. 사례 발굴 체계와 개인정보 관련 규정의 문제

- 개인정보보호법은 개인정보 보호에 관한 기본법이나, 타 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 동법이 적용됨(동법 제6조).
- 사회보장발굴법 제7조 제1항은 수급 자격의 조사와 관련하여 다음과 같은 규정을 두고 있어 개인정보보호법의 예외에 해당함.

9) 이러한 경우는 법령 등에서 정하는 소관 업무의 범위에 관한 문제로서 개인정보의 보호와 공공기관의 공공성에 따른 예외 허용 사이의 합리적인 조화를 고려할 때 개별 규정이 추구하는 목적이나 소관 업무의 실제 수행 방식과 내용 등을 종합적으로 검토하여 판단하여야 할 것임(온라인 주석서 개인정보보호법 제15조).  
[http://www.onju.com/onju/service/writer/edit/SER\\_WEB03\\_1.aspx?lawid=243&lawtitle=%uAC1C%uC778%uC815%uBCF4%uBCF4%uD638%uBC95&commentid=0&lawnbld=00695240&decl=%uC81C1%uC870&state=0#76753|1|%uC81C15%uC870|20](http://www.onju.com/onju/service/writer/edit/SER_WEB03_1.aspx?lawid=243&lawtitle=%uAC1C%uC778%uC815%uBCF4%uBCF4%uD638%uBC95&commentid=0&lawnbld=00695240&decl=%uC81C1%uC870&state=0#76753|1|%uC81C15%uC870|20)

보장기관의 장은 제5조에 따른 사회보장급여의 신청을 받으면 지원 대상자와 그 부양의무자(배우자와 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 말한다. 이하 같다.)에 대하여 사회보장급여의 수급 자격 확인을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자료 또는 정보를 제공받아 조사하고 처리(「개인정보보호법」 제2조 제2호의 처리<sup>10)</sup>를 말한다. 이하 같다.)할 수 있다. 다만, 부양의무자에 대한 조사가 필요하지 아니하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우는 제외한다.

1. 인적사항 및 가족관계 확인에 관한 사항
2. 소득·재산·근로능력 및 취업 상태에 관한 사항
3. 사회보장급여 수급 이력에 관한 사항
4. 그 밖에 수급권자를 선정하기 위하여 보장기관의 장이 필요하다고 인정하는 사항

○ 국민 개인으로서는 스스로 알기 어려운 권리를 국가기관이 찾아 주려고 하다 보니, 보장기관이 수집하려는 정보가 대단히 광범위하고 민감한 정보에 걸쳐 있음을 알 수 있음.

- 즉, 필요 이상의 정보를 수집하는 것은 아닌지에 대한 의문이 있음. 극단적으로 위와 같이 광범위한 정보를 수집하였음에도 그 정보제공자에게 줄 수 있는 서비스가 없는 경우가 발생한다면, 정보제공자가 이러한 행정 처리에 쉽사리 수긍하지 않을 것임.
- 현재 사례관리를 위한 정보제공동의서의 내용이 매우 포괄적이어서 검토가 필요함.

○ 나아가 위 규정은 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기에 이르는 전 단계를 포괄적으로 규정하고 있어 각 개별 단계에 대하여 개인정보보호법에 대한 전면적인 예외가 인정될 것인지 논란의 여지가 있음.

- 전면적인 예외를 인정한다면 개인정보에 대한 포괄적 처리를 특별한 제한 없이 인정한다는 점에서 개인정보자기결정권 침해가 법률이 묵인하는 결과

10) 개인정보보호법 제2조(정의). 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2014. 3. 24.>

2. "처리"란 개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄), 그 밖에 이와 유사한 행위를 말한다.

가 될 수 있어 적어도 보장기관의 장이 개인정보보호원칙의 취지를 준수하는 정도의 조치를 취할 필요가 있음.

- 그러나 이와 같이 개인정보자기결정권을 보호하기 위하여 개인정보 수집 단계에서 그러한 취지를 설명하는 경우에는 ‘발굴’을 위해 투입되어야 하는 행정력이 더 많아져 결과적으로 말단 담당자의 업무 부담 과중으로 나타날 가능성이 있음. 이를 우려하여 기존의 업무 관행을 고수할 위험도 있음.
- 이에 대한 대안은 결국 앞에서 논의한 원점으로 돌아가 수급 요건을 간소화하고 필요한 정보를 최대한 국민이 이해하기 쉬운 정보로 수정하는 일이 될 것임.
  - 즉, 국민의 권리행사를 용이하게 한다면 1차적으로 이를 위해 국가기관이 나서는 ‘발굴’의 필요성이 줄어들 것이며, 2차적으로 국가기관이 수집하여야 하는 정보 항목과 정보 수집을 위한 동의 획득 과정에서 소요되는 행정력도 줄어들 것이기 때문임. 즉, 이른바 선순환 구조로의 전환하는 것임.
- 우리나라 법체계는 권리를 중심으로 설계되어 있고, 국민 의식의 향상으로 법과 현실의 폭은 좁아져 국민의 권리행사를 용이하게 하고 이를 국가가 뒷받침하는 형태로 더욱 나아갈 것임.
- 그런데 사회보장급여 영역의 경우 차상위계층 지원체계를 두고 볼 때, 이와는 반대되는 현상이 나타날 위험에 처해 있음.
- 복잡한 수급 요건은 국민의 자발적인 권리행사를 봉쇄하고, 이로 인해 국가가 나서 권리를 찾아 행사하도록 해 줘야 하는 상황이 됨. 급기야 사회보장발굴법이 제정되기에 이르렀는데, 이 법은 은혜적, 시혜적 국가관에 기반하여 제정된 것으로 보인다는 점에서 현대사회의 법 감정과 더욱 배치되고, 오히려 현대사회에서 국민의 사생활 보호 등을 위해 인정되고 있는 개인정보자기결정권을 침해할 위험도 있음.
- 이를 타개하기 위한 방편으로 수급 요건을 간소화하고, 급여의 내용과 연관된 수급 요건을 설정함으로써 국민이 알기 쉬운 요건으로 차상위계층 지급체계를 개편한다면 발굴의 필요성이 낮아져 광범위한 개인정보를 국가기관이 수집할 필요성이 낮아질 것이며, 자연히 개인정보자기결정권 침해 우려 역시 줄어들 것임.



# 제 4 장

## 차상위계층 지원제도의 구성과 특성

제1절 분석 내용 및 분석 대상 사업

제2절 차상위계층 지원제도의 현황

제3절 차상위계층 지원제도의 변화



# 4

## 차상위계층 지원제도의 구성과 특성

### 제1절 분석 내용 및 분석 대상 사업

#### 1. 분석 내용

- 비수급 빈곤층은 2015년 이후 감소 추세를 보이고 있으나 여전히 대규모 존재하며, 차상위계층 지원제도의 체계화 및 효율성 제고는 중요한 정책 과제임.
  - 차상위계층 지원제도는 지속적으로 문제점으로 제기되어 왔던 차상위계층에 대한 명확한 개념화, 구체적 범위 정립을 하지 못한 채 발전해 왔음.
  - 2017년 기준 보건복지부, 여성가족부, 교육부, 고용노동부, 국가보훈처 등 17개의 다양한 부처에서 차상위계층 지원제도가 신설되어 운용되어 왔음.
- 개별 차상위계층 지원사업은 사업의 기준이 매우 다양함. 차상위계층에 대한 이해도 매우 상이하여 그 정의의 편차가 적지 않음.
  - 매우 느슨한 정의에서부터 엄격한 정의에 이르기까지 기준을 구분하여 보면 자산조사를 하는 모든 사업에서부터 법적 기준인 소득인정액 중위 50% 이하까지 이해의 편차가 적지 않음.
  - 자산조사를 하는 사업 대상의 선정기준으로 사업을 대별하여 보자면 우선 활용소득과 기준소득을 중심으로 구분할 수 있음.
    - 활용소득의 경우 해당 가구의 소득인정액기준, 소득(과 재산)기준 활용 여부에 따라 구분됨.
    - 기준소득으로 구분하자면 중위 50%, 중위 60%, 그 이상으로 구분이 가능함.
- 차상위계층 지원사업의 위상 변화에도 불구하고 본격적 분석은 미흡함.

- 차상위계층의 개념 자체가 국민기초생활보장법에 근거한 개념으로서, 과거 차상위계층 지원사업은 국민기초생활보장제도에 연동되어 작동해 왔으며, 2015년 기초보장제도가 맞춤형 급여제도로 개편되면서 제도 구성 및 운영의 다변화가 이루어져 왔으나 이에 대한 분석과 논의는 본격적으로 이루어지지 못함.
- 이 장의 목적은 2017년 기준 차상위계층을 위한 지원사업의 구성과 특성을 분석하고 차상위계층 지원제도의 포괄성 보완 등 지속적인 제도 발전을 위한 개선 방향을 제시하는 데 있음.

○ 차상위계층 지원제도의 현황을 차상위계층 지원사업의 선정기준, 지원 대상, 급여 내용 등을 중심으로 분석함.

- 한편 이러한 분석 내용은 과거 국민기초생활보장제도 개편 전의 상황과 비교하여 경향을 이해하도록 분석함.
  - 2015년 기초생활보장제도 개편 이후 차상위계층 지원제도는 선정자격기준과 그 적용, 급여 내용과 방식의 측면에서 어떠한 변화가 있었는지를 비교 분석함.
- 구체적으로 차상위계층 지원제도의 특성을 분석하기 위하여 다음과 같은 내용을 분석함.
  - 선정기준: 선정단위, 소득·재산 조사 여부, 조사 방법(소득인정액, 건강보험료, 기타), 가구원 선정 인구학적 기준, 부양가족 조사 여부.
  - 지원되는 급여의 특성: 급여 형태, 대응하는 욕구 영역, 제공수준, 지원 기간 및 주기 등.
  - 대상 현황: 수급자, 차상위 등 대상자 포함 범위, 대상자 연령 구분, 가구 특성별 현황 등.
  - 급여 및 서비스 제공기관: 부처, 신청기관 등.

## 2. 분석 대상 사업 선정의 개요

□ 차상위계층 지원제도의 구성 및 특성을 분석하기 위한 차상위계층 지원사업 선정은 다음과 같은 방식에 따름.

○ 보건복지부 “2017년 차상위계층 등 저소득층 중앙부처 지원사업 안내”에 포함된 모든 사업과 부처 대상 차상위계층 지원사업을 조사한 자료에 기초하여 분석 대상을 선정함.

- 보건복지부(53), 고용노동부(1), 교육부(10), 국가보훈처(2), 기획재정부(국세청)(2), 국토교통부(8), 농림축산식품부(2), 문화체육관광부(2), 과학기술정보통신부(5), 방송통신위원회(1), 산업통상자원부(2), 여성가족부(13), 중소벤처기업부(1), 해양수산부(2), 행정안전부(2), 환경부(2), 산림청(2) 등 17개 부처를 포괄함.
- 해당 자료에 제시된 차상위계층 등 저소득층을 대상으로 하는 중앙부처의 지원사업 수는 총 110개임.

□ 110개 저소득층 대상 사업 중 아래에 제시된 단계로 분석 대상 가구를 추출함.

- ‘차상위계층’ 개념에 대한 광의의 조작적 정의의 자산조사 하는 사업 중 아래의 단계로 대상 사업을 선정함.
  - 1단계: ‘개인 및 가구’를 대상으로 하는 사업 선정.
  - 2단계: 대출(상환) 관련 사업 제외.
  - 3단계: 자산조사’를 하는 사업 선정.
- 위의 자료에 제시된 사업 중 가구와 개인을 대상으로 하는 사업은 110개 사업 전체임.
- 이 중 대출 관련 사업 3개를 제외하면 107개의 사업임.

〈표 4-1〉 차상위계층 지원제도 분석 대상 수

구분	해당 사업 수	
개인 대상	75개	110개
가구 대상	35개	
대출(상환) <sup>1)</sup>	3개	
최종 대상 사업 수	107개	

주: 1) 대출(상환) 관련 지원사업은 ① 취업 후 상환 학자금 대출, ② 일반 상환 학자금 대출 특별상환 유예, ③ 버팀목전세자금대출로 총 3개임.

○ 차상위계층 지원사업을 가장 광의로 해석할 때 고려하는 ‘자산조사 여부’를 기준으로 구분함.

- 107개 사업 중 자산조사를 하는 사업의 수는 106개임.
- 106개 사업의 구체적 구성은 〈부록 1〉을 참조.

## 제2절 차상위계층 지원제도의 현황

### 1. 제도의 기준

- 제도의 기준은 소득인정액, 소득, 건보 등급 등 활용하는 내용이 상이함.
  - 단일 층화는 적용이 어려우나 단지 중위 50%, 중위 60% 등의 층화는 시도할 수 있음.
- 가구 및 개인 대상 지원사업(110개)에서 자산조사를 하는 사업(106개)을 한정하여 선정기준을 분석.

〈표 4-2〉 활용소득별 분포

구분		해당 사업 수	부양의무자 기준 적용
자산조사를 하는 사업		106개	8개
가구활용소득	소득인정액	41개	3
	소득 및 재산	44개	4
	건강보험료(등급)	21개	1

- 전체 106개 중 소득인정액 활용 사업은 41개이며, 소득 및 재산 활용 사업은 44개, 건강보험료(등급) 활용 사업은 21개임. 별도로 부양의무자 기준을 병행 적용하는 사업은 8개임.
- 건강보험료 등급을 활용하는 사업 중 대부분은 소득을 기준으로 하되 해당 소득기준을 건보 등급으로 대체, 소득과 재산을 병용하는 경우는 별도의 재산기준을 건보 등급과 병용 중.
- 건보 등급을 활용하는 사업은 여타의 사업과 비교하여 국민의 인지가 용이하다는 특징을 지님.
- 전체 106개 사업 중 생계급여, 보충급여가 아닌 사업의 경우에도 소득인정액 개념을 활용하는 사업이 적지 않음. 현재 소득인정액을 적용하는 사업은 106개 중 41개로 매우 많은 것으로 나타남.
- 하지만 동일 이름의 소득인정액을 기준으로 하여도 구체적인 재산의 소득 환산율 등 내용이 상이함.

〈표 4-3〉 재산의 종류별 소득환산율

구분	주거용재산	일반재산	금융재산	승용차
차상위 자격 확인 (우선 돌봄)	월 1.04%	월 4.17%	월 4.17%	월 100%
기초보장	월 1.04%	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

자료: 각 사업의 2015년 사업 안내; 강신욱 등, 2015, p. 70.

- 교육비 지원 내에서도 ‘초·중·고 교육비 지원사업’과 비교하여 ‘교육급여’의 소득인정액 산정 방식이 상대적으로 더 엄격함.

#### ○ 활용소득별 소득활용기준의 분포

- 소득활용의 기준선을 중위 50% 이하, 60% 이하, 60% 초과 200% 이하로 구분.
- 소득인정액을 활용하고 있는 제도의 경우 25.5%의 사업(27개)이 중위 50% 기준선을 채택.

- 다른 기준과 비교하여 소득인정액을 활용하는 사업의 기준 적용이 상대적으로 엄격한 것으로 나타남.
- 소득 및 재산기준을 병용하는 경우는 17%(18개)의 사업이 중위 60% 초과~200% 이하의 보다 높은 기준선을 활용.
- 건보 등급 활용 사업의 경우에도 중위 50% 초과~200% 이하의 기준선에 17개 사업(16%) 사업이 분포.

〈표 4-4〉 활용소득별 기준

활용기준	소득인정액		소득 및 재산		건강보험료		총합계	
중위 50% 이하	27	25.5%	6	5.7%	4	3.8%	37	34.9%
중위 60% 이하	4	3.8%	3	2.8%	8	7.5%	15	14.2%
중위 60% 초과~200% 이하	3	2.8%	18	17.0%	9	8.5%	30	28.3%
기타	7	6.6%	15	14.2%	2	1.9%	24	22.6%
총합계	41	38.7%	42	39.6%	23	21.7%	106	100.0%

주: 활용기준의 기타에는 기초차상위 자격 확인, 도시근로자 월평균 소득의 50~100%, 도시근로자 월평균 소득의 50~70%, 수급자 등의 기준을 활용하여 구분된 경우(21개)와 활용기준이 명확하지 않은 사업(3)이 포함됨(24개).

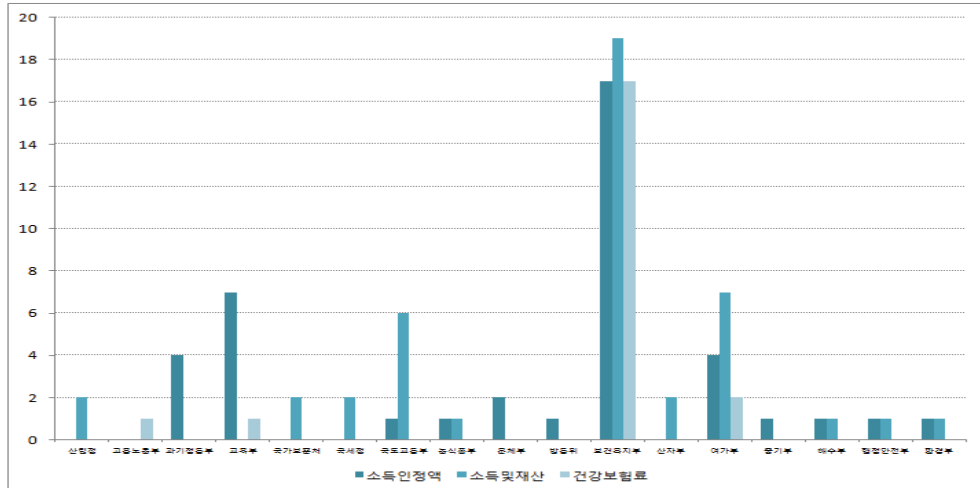
#### □ 부처별 차상위계층 지원제도 현황

- 17개 부처 106개 차상위계층 지원제도 가운데 보건복지부 사업이 53개(50%)로 가장 높은 비중을 차지함.
- 가구활용소득 중 소득인정액을 활용하는 경우는 보건복지부(17개), 교육부(7개) 순이었으며, 소득 및 재산을 활용하는 경우는 보건복지부(19개), 여성가족부(7개), 국토교통부(6개) 순이었음.
- 건강보험료 기준을 활용하는 경우는 보건복지부가 17개로 대부분이었음.



[그림 4-1] 부처 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

(단위: 개)



〈표 4-5〉 부처 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

(단위: 개)

구분	가구활용소득			전체
	소득인정액	소득 및 재산	건강보험료	
산림청	-	2	-	2
고용노동부	-	-	1	1
과학기술정보통신부	4	-	-	4
교육부	7	-	1	8
국가보훈처	-	2	-	2
기획재정부(국세청)	-	2	-	2
국토교통부	1	6	-	7
농림축산식품부	1	1	-	2
문화체육관광부	2	-	-	2
방송통신위원회	1	-	-	1
보건복지부	17	19	17	53
산업통상자원부	-	2	-	2
여성가족부	4	7	2	13
중소벤처기업부	1	-	-	1
해양수산부	1	1	-	2
행정안전부	1	1	-	2
환경부	1	1	-	2
전체	41	44	21	106

- 작은 예산 규모의 사업에서도 소득인정액을 적용하는 사업의 비율이 낮지 않음.
  - 기준과 사업의 규모를 함께 고려하여 보자면 예산 규모가 작은 사업의 경우 복잡한 기준을 적용할 경우 행정비가 상대적으로 커질 위험 있음.
  - 사업비 규모가 1000억 원 이상인 사업을 보면 소득인정액을 적용하는 사업의 비율이 상대적으로 크고, 반면 100억 원 미만의 사업은 소득과 재산 기준을 병용하는 사업의 비율이 상대적으로 큰 것으로 나타남.
  - 하지만 100억 원 미만의 사업 중 소득인정액을 사용하는 사업의 비율이 36%를 넘고 있어 행정 부담이 작지 않을 것으로 추정됨.
  - 다만 자체적인 선정기준을 두지 않고 수급자 및 차상위계층 확인을 하는 사업이 존재하므로 단순 해석하기에는 무리가 있음.
  - 자격 확인을 하는 사업의 경우 자체적인 대상기준을 갖고 사업을 발전시키는 데 한계가 있을 것이고 지원에서 단계적 구성을 하는 데 장애가 될 위험이 있음.

〈표 4-6〉 사업비 규모 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

구분		사업비 규모			전체
		100억 원 미만	100억 원 이상~1000억 원 미만	1000억 원 이상	
소득 인정액	중위 50% 이하	12	10	3	25
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	2	1	1	4
	중위 60%초과~80% 이하	1	-	-	1
	중위 80%초과~120% 이하	1	-	-	1
	중위 120%초과~200% 이하	1	-	-	1
	기타	-	-	6	6
	전체	17(16.7)	11(10.8)	10(9.8)	38(37.3)
소득 및 재산	중위 50% 이하	3	2	5	10
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	3	2	-	5
	중위 60% 초과~80% 이하	11	2	-	13
	중위 80% 초과~120% 이하	2	2	-	4
	중위 120% 초과~200% 이하	-	1	-	1
	기타	6	2	3	11
	전체	25(24.5)	11(10.8)	8(7.8)	44(43.1)
건강보험료	중위 50% 이하	-	3	1	4
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	2	2	5
	중위 60% 초과~80% 이하	1	2	-	3
	중위 80% 초과~120% 이하	1	2	-	3
	중위 120% 초과~200% 이하	2	1	-	3
	기타	-	1	1	2
	전체	5(4.9)	11(10.8)	4(3.9)	20(19.6)
전체	중위 50% 이하	15	15	9	39
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	6	5	3	14
	중위 60% 초과~80% 이하	13	4	-	17
	중위 80% 초과~120% 이하	4	4	-	8
	중위 120% 초과~200% 이하	3	2	-	5
	기타	6	3	10	19
	전체	47(46.1)	33(32.4)	22(21.6)	102(100.0)

주: 유효 사업의 수는 102개로 사업비 규모가 누락된 사업이 제외된 수치.

○ 신청기관별 차상위계층 지원제도 현황은 다음과 같음.

- 신청기관이 시·군·구인 경우 37개, 읍·면·동 33개, 기타공공 15개, 보건소 9개 사업 순이었음.
- 다만, 읍·면·동의 경우 지원제도의 약 50%가 소득인정액 기준을 활용하고 있으며, 시·군·구 역시 약 32%가 소득인정액 기준을 활용하고 있음.
- 소득 및 재산 기준을 활용하는 제도의 신청기관은 시·군·구 20개, 읍·면·동 14개, 기타공공 6개, 보건소 2개임.

- 소득인정액을 기준으로 활용하는 제도 중 93%가 시·군·구, 읍·면·동을 신청기관으로 함.
- 반면 소득+재산을 기준으로 활용하는 제도 중 77%, 건강보험 등급을 기준으로 활용하는 제도 중 38%가 시·군·구, 읍·면·동을 신청기관으로 함.
- 건보 등급을 기준으로 활용하는 제도 중 29%는 보건소를 신청기관으로 하고 있음.
- 소득인정액은 그 기준을 적용하자면 시·군·구, 읍·면·동을 경유하여야 하는 실정임을 반영하는 현상으로 판단됨. 소득인정액 기준의 적용 비율이 높으면 지방자치단체로 업무가 몰리고 업무 부담이 높아질 것으로 추정됨.
- 한편 소득+재산을 기준으로 활용하는 제도로도 시·군·구, 읍·면·동을 신청기관으로 하는 사례가 적지 않음. 구체적 사업을 보면 보건복지부의 사업, 특히 동일 사업에서 기준이 다소 상이한 긴급복지가 대부분을 차지하고 있어 이 사업들을 제외하면 소득과 재산을 기준으로 활용하면서 시·군·구, 읍·면·동을 신청기관으로 하는 사업의 수는 큰 폭으로 감소함.

〈표 4-7〉 활용소득 및 신청기관별 지원제도 현황

구분		신청기관								전체
		읍·면·동	시·군·구	학교	시·도	보건소	기타 공공	민간	기타	
소득 인정액	중위 50% 이하	11	10	1	1	-	2	1	1	27
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	3	-	-	-	-	1	-	-	4
	중위 60% 초과~80% 이하	-	-	-	-	1	-	-	-	1
	중위 80% 초과~120% 이하	-	1	-	-	-	-	-	-	1
	중위 120 %초과~200% 이하	-	1	-	-	-	-	-	-	1
	기타	2	-	1	-	-	1	-	3	7
	소계	16	12	2	1	1	4	1	4	41
소득 및 재산	중위 50% 이하	2	3	-	-	-	1	-	-	6
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	2	3	-	-	-	-	-	-	5
	중위 60% 초과~80% 이하	5	8	-	-	-	-	-	-	13
	중위 80% 초과~120% 이하	1	-	-	-	2	1	-	-	4
	중위 120% 초과~200% 이하	-	-	-	-	-	1	-	-	1
	기타	4	6	-	-	-	3	1	1	15
	소계	14	20	-	-	2	6	1	1	44
건강 보험료	중위 50% 이하	-	3	-	-	-	1	-	-	4
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	1	1	-	-	2	1	-	6
	중위 60% 초과~80% 이하	-	-	-	-	3	-	-	-	3
	중위 80% 초과~120% 이하	-	-	-	-	1	2	-	-	3
	중위 120% 초과~200% 이하	1	1	-	-	1	-	-	-	3
	기타	1	-	-	-	1	-	-	-	2
	소계	3	5	1	-	6	5	1	-	21
전체	중위 50% 이하	13	16	1	1	-	4	1	1	37
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	6	4	1	-	-	3	1	-	15
	중위 60% 초과~80% 이하	5	8	-	-	4	-	-	-	17
	중위 80% 초과~120% 이하	1	1	-	-	3	3	-	-	8
	중위 120% 초과~200% 이하	1	2	-	-	1	1	-	-	5
	기타	7	6	1	-	1	4	1	4	24
	전체	33	37	3	1	9	15	3	5	106

○ 기준과 욕구, 그리고 신청기관을 동시에 고려해 분석하면 자격기준이 상대적으로 엄격한 생계, 의료, 돌봄지원이 읍·면·동을 신청기관으로 하고 있음(부표 1 참조).

- 돌봄과 교육지원은 학교를 신청기관으로 하는 사업의 수가 많고 건보 등급이나 소득+재산을 기준으로 하는 의료지원은 보건소를 신청기관으로 사업의 비율이 높았음.

## 2. 제도의 대상

### □ 인구집단별 지원 대상 분석

- 차상위·저소득층 지원사업의 대상을 연령집단으로 구분하여 보면 전 연령, 일 반을 대상으로 하는 사업이 47개로 가장 많고, 다음으로는 청소년 대상 사업, 기타, 아동 대상 사업, 노인 대상 사업의 순이었음.
- 소득인정액을 기준으로 하는 사업의 비율이 높은 것은 일반 외에는 청소년 대상 사업과 기타 사업이었음. 청소년 대상 사업과 아동 대상 사업은 주로 재산의 축적이 약한 대상일 가능성이 높는데, 재산의 소득환산을 적용하는 기준 적용 비율이 높은 것은 다소 의외의 현상임.
- 반면 건강보험료 등급을 활용하는 사업의 비율이 높은 인구집단은 청년 외에는 영유아, 노인 대상 사업으로 보건과 연관성이 높은 사업이 건강보험료 등급을 활용하는 경향에서 나타난 현상으로 추정됨.
- 현물, 현물 중 건강과 관련된 사회투자 성격의 서비스 지원에서 인지가 용이한 기준을 적용하는 것은 바람직하다고 볼 수 있음.

〈표 4-8〉 생애주기 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

구분		일반 (전 연령)	영유아	아동	청소년	청년	중장년	노인	사망자	기타	전체
소득 인정 액	중위 50% 이하	19	-	2	5	-	-	-	-	1	27
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	-	-	2	-	-	-	-	1	4
	중위 60% 초과~80% 이하	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
	중위 80% 초과~120% 이하	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	중위 120% 초과~200% 이하	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
	기타	1	-	1	-	-	-	1	-	4	7
소계		22	-	4	7	-	1	1	-	6	41
소득 및 재 산	중위 50% 이하	4	-	-	-	-	-	-	-	2	6
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	-	-	2	-	2	-	-	-	5
	중위 60% 초과~80% 이하	6	-	1	5	-	-	-	1	-	13
	중위 80% 초과~120% 이하	2	-	1	-	-	-	1	-	-	4
	중위 120% 초과~200% 이하	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
	기타	9	-	2	-	-	-	1	-	3	15
소계		22	-	4	7	-	2	3	1	5	44
건강 보 험 료	중위 50% 이하	-	1	1	-	-	-	2	-	-	4
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	1	2	1	-	-	1	-	-	6
	중위 60% 초과~80% 이하	-	2	-	-	-	-	-	-	1	3
	중위 80% 초과~120% 이하	1	-	-	-	-	-	2	-	-	3
	중위 120% 초과~200% 이하	-	1	-	-	1	-	1	-	-	3
	기타	1	-	-	-	-	-	-	-	1	2
소계		3	5	3	1	1	-	6	-	2	21
계		47	5	11	15	1	3	10	1	13	106

○ 장애인을 대상으로 특화하여 운영되는 사업은 106개 분석 대상 사업 중 14개임.

- 장애인은 연령 구분으로 파악할 수 없는 주요 사회정책 대상 집단임.
- 14개 사업 외 여타의 다른 사업들은 장애인을 배제하지 않고 있으므로 장애인도 포함하는 사업으로 분류하는 것이 적절함.

〈표 4-9〉 장애인 대상 사업 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

구분	가구활용소득			전체
	소득인정액	소득 및 재산	건강보험료	
장애인만 대상으로 하는 사업	9	4	1	14
전체	41	44	21	106

## □ 소득기준 등 중심의 지원 대상 분석

## ○ 수급자와 차상위계층을 제도 지원 대상으로 적시, 포괄하는 사업의 수

- 현재 자산조사를 하는 가구 및 개인 대상 사업 중 상당수는 수급자와 차상위 계층을 지원 대상으로 하고 있음.
- 차상위계층을 제도 지원 대상으로 적시, 포괄하는 사업의 수를 분석하면 아래와 같음.
  - 현재 자산조사를 하는 사업 106개 중 6개 사업(장기전세 임대주택공급, 영구임대 주택공급, 다가구 매입임대 대출 용자, 기존 주택 전세임대 용자, 국민임대 대출 용자를 포함한 국토교통부 5개 사업과 보건복지부의 기저귀조제분유지원사업)을 제외한 100개 사업이 차상위계층을 정책 대상으로 하고 있음. 이 중 국민기초생활보장 4대 급여 수급자를 대상으로 하지 않고 차상위계층만 대상으로 포함하는 사업은 19개임.
- 106개 사업 중 국민기초생활보장 4대 급여 중 어느 하나의 급여를 수급하더라도 대상으로 포함하는 사업은 87개, 4대 급여 전부를 수급하는 수급자만 지원대상으로 포괄하는 사업은 71개.
  - 기초보장 4종급여 수급자와 차상위계층을 대상으로 포함하는 사업은 71개이며, 수급자(4대 급여 중 어느 하나라도 수급하는 수급자)와 차상위계층을 모두 포함하는 사업은 81개

〈표 4-10〉 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업 분포(2017)

(단위: 개)

구분	자산조사 전체 사업수(106)
차상위계층을 포괄하는 사업	100
차상위계층만 포괄하는 사업	19
(기초보장 4대 급여 중 하나라도 수급하는) 수급자를 포괄하는 사업	87
(기초보장 4대 급여 중 하나라도 수급하는) 수급자와 차상위를 포괄하는 사업	81
(기초보장 4대 급여 모두를 수급하는) 수급자를 포괄하는 사업	71
(기초보장 4대 급여 모두를 수급하는) 수급자와 차상위를 포괄하는 사업	71



〈표 4-11〉 급여대상자와 차상위계층 분포 (2017)

차상위계층	생계	의료	주거	교육	사업수
포함X	O	O	X	X	6
포함O	O	O	O	O	71
	X	X	X	X	19
	X	X	X	O	2
	X	X	O	O	1
	X	O	O	O	1
	X	O	X	X	3
	O	O	X	X	3
	소계				100
자산조사를 하는 전체 사업					106

○ 저소득층 지원제도의 급여 중첩이나 집중 현황을 예산 규모 중심으로 급여수준을 고려해 분석하면 아래와 같음.

- 과거 기초보장 수급자 외 빈곤층에 대한 지원이 상대적으로 취약하여 수급자와 비수급자 사이의 지원 격차가 문제로 지적된 바 있음.
- 최근 차상위계층을 대상으로 하는 각종 지원제도가 확충되면서 이러한 문제에 대한 재확인이 필요함.
- 수급/차상위계층/저소득층을 대상으로 하는 각종 급여가 과거와 같이 기초보장 수급자에 집중되어 지원이 이루어지는지, 기초보장 수급자와 차상위계층에 집중 지원하는지, 그 밖의 저소득층을 포괄하는 제도와 균형을 이루어 차상위계층 지원제도가 구성되었는지를 분석함.
- 분석은 각 집단 대상 지원제도의 예산을 해당 인구집단의 규모로 나누어 해당 인구집단 1인당 수급액을 비교한 것임.

〈참고〉 각 집단별 (추정) 인구수(2015년 기준)

- (1) 수급 165만 명
- (2) 차상위계층 123만 명
- (3) 차상위 외 빈곤층 310만 명

(4) 빈곤근접층 213만 명

(5) 기타 4329만 명

※ 대상 규모가 인구(가구원) 단위가 아니고 가구인 경우, 평균 가구원 수를 곱하여 인구수로 환산(수급집단 평균 가구원 수 1.5명 적용).

- 추가 및 배제 정보

- 각 대상 집단에 대한 지원 규모를 확인하기 위하여 기초보장제도 수급정보를 추가하였음.
- 맞춤형급여 예산 추가 반영.
- 단, 비예산사업, 별도 사업비 산출이 불가한 사업, 지방비 사업 등은 제외하였음(이동통신요금 감면, 영양플러스, 결식아동급식지원 등).
- 별개 사업으로 제시된 국가장학금, 다자녀장학금 사업과 근로장려세제, 자녀장려세제 사업은 예산과 대상자 모두 통합하여 관리 중이므로 각각 하나로만 포함함.
- 중위 60% 이상의 기타계층은 특정 소득기준으로 집단을 구성하기 어려운 제도군이 포진된 소득 영역이어서 집단 규모를 추정하기 어렵고, 결과적으로 해당 집단의 수급수준을 단정하기 어려워 분석에서 제외함.
- 장기전세 임대주택공급 사업의 경우, 공공임대사업 총예산만 포함되어 있으므로 인당 예산이 과대추정될 수 있어 제외함.

- 해석상 주의할 점

- 그림과 수치는 해당 인구집단이 해당 지원을 받을 가능성을 표현한 것으로 실제 수급하지 못하는 이들도 수급하는 것으로 표현되어 과대추정이 반영되어 있음.
  - 집단별 수급 수준을 가시화하는 방법에서 발생한 오류임을 밝힘.
- 집단별 수혜 금액을 추정하여 분석한 결과, 2017년 기준 기초보장 수급자의 경우 연간 약 785만 원, 차상위계층은 연간 약 93만 원을 수급함.
- 차상위계층 외 빈곤층은 연 35만 원 수준, 중위소득 50~60%의 빈곤근접층은 연간 약 20만 원 정도를 수급하는 것으로 나타남.

- 기초보장 수급자와 비교하여 차상위계층의 평균 수급액이 낮은 것으로 확인됨. 아직 기초보장 수급자 중심의 급여 집중이 잔존 또는 차상위계층에 대한 지원이 다수여도 그 급여의 수준이 미약한 것으로 추정됨.
- 차상위계층 지원제도는 의료비 지원(차상위본인부담경감)을 제외하고는 대부분 소액 예산의 낮은 수준 지원으로 구성됨.
- 기타 빈곤층에 대한 지원은 차상위계층과 비교하여 더 낮아 지원의 중첩, 집중 문제는 여전히 중요한 이슈라고 판단됨.

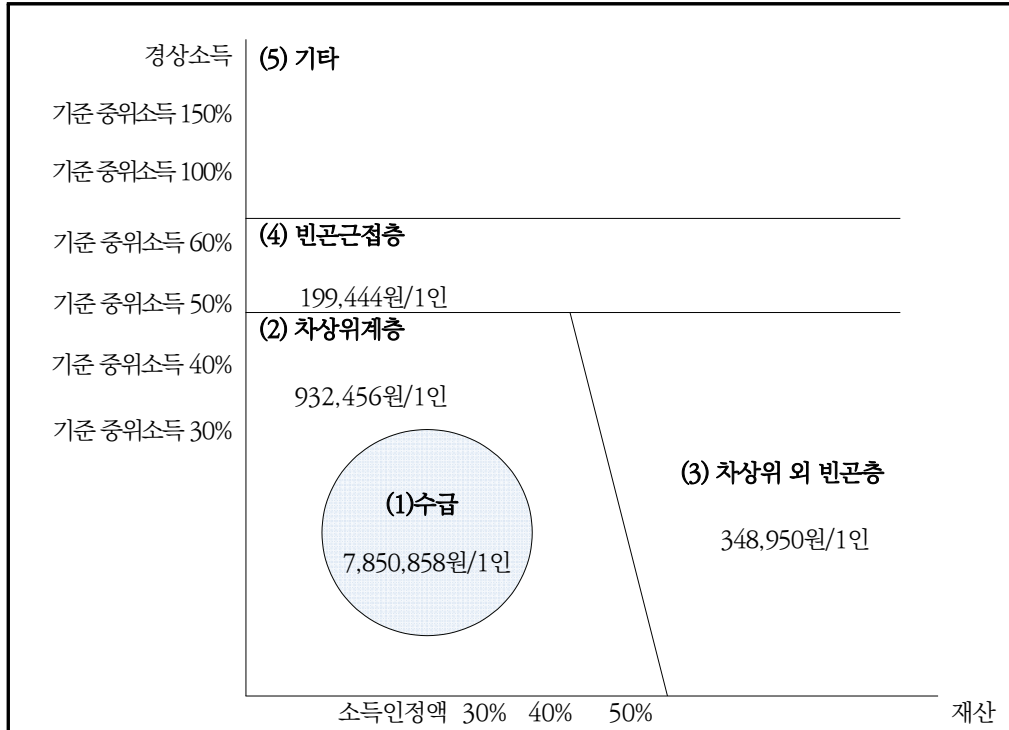
〈표 4-12〉 지원사업의 집단별 예산 총액 및 1인당 예산

구분		예산 총액 (단위: 백만 원)	각 집단별 인구수 (단위: 만 명)	예산 총액 /각 집단 인구수 (단위: 원)
수급	1. 수급	12,207,620	165	7,398,558
차상위계층	1. 수급/2. 차상위계층	377,665	288	131,134
	2. 차상위계층	556,418	123	452,372
차상위 외 빈곤층	1. 수급/2. 차상위계층/3. 차상위 외 빈곤층	751,498	598	125,669
	2. 차상위계층/3. 차상위 외 빈곤층	103,215	433	23,837
빈곤근접층	1. 수급/2. 차상위계층/3. 차상위 외 빈곤층/4. 빈곤근접층	1,585,488	811	195,498
	2. 차상위계층/3. 차상위 외 빈곤층/4. 빈곤근접층	25,493	646	3,946
기타	1. 수급/2. 차상위계층/3. 차상위 외 빈곤층/4. 빈곤근접층/5. 기타	16,013,919	-	-
	2. 차상위계층/3. 차상위 외 빈곤층/4. 빈곤근접층/5. 기타	79,495		
	1. 수급/5. 기타	4,817,262		

〈표 4-13〉 차상위계층 등 저소득층 지원의 수급수준 비교

구분	예산 총액/각 집단 인구수(단위: 원)	
	연	월
(1) 수급	7,850,858	654,238
(2) 차상위계층	932,456	77,705
(3) 차상위 외 빈곤층	348,950	29,079
(4) 빈곤근접층	199,444	16,620
(5) 기타	-	-

[그림 4-2] 차상위계층 등 저소득층 지원의 수급수준 비교



### 3. 급여 형태와 제도의 대응 욕구 영역

- 급여 형태별로 지원제도를 구분하면 현금지원제도의 비율이 가장 높음. 다음 현물, 기타, 현물과 현금의 순으로 나타남.
  - 저소득층 지원제도에서 현물지원이 아직 상대적으로 발달되지 않았음을 암시함.
- 현물지원의 경우에도 소득인정액을 기준으로 활용하는 제도가 적지 않음.
  - 현물의 경우 소득인정액과 함께 건보 등급을 기준으로 활용하는 제도도 적지 않음. 서비스의 적지 않은 제도들이 건보 등급을 활용하는 것으로 추정됨.
- 현금지원의 경우 소득인정액보다 소득과 재산을 병용하는 제도의 비율이 더 높은 상태임.

- 현금지원의 경우 소득인정액과 소득+재산기준을 적용하는 보편적 원칙이 정립될 필요가 있음을 반증함.

〈표 4-14〉 급여 형태 및 가구활용소득별 지원제도 현황

구분		급여 형태				전체
		현금	현물	중복 (현물+현금)	기타	
소득 인 정 액	중위 50% 이하	7	13	-	7	27
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	3	1	-	-	4
	중위 60% 초과~80% 이하	1	-	-	-	1
	중위 80% 초과~120% 이하	1	-	-	-	1
	중위 120% 초과~200% 이하	1	-	-	-	1
	기타	2	1	-	4	7
	전체	15	15	-	11	41
소득 및 재 산	중위 50% 이하	-	1	-	5	6
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	4	-	1	-	5
	중위 60% 초과~80% 이하	11	1	1	-	13
	중위 80% 초과~120% 이하	3	-	-	1	4
	중위 120% 초과~200% 이하	-	1	-	-	1
	기타	8	2	-	5	15
	전체	26	5	2	11	44
건강 보 험 료	중위 50% 이하	-	2	-	2	4
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	3	1	1	6
	중위 60% 초과~80% 이하	1	2	-	-	3
	중위 80% 초과~120% 이하	1	-	-	2	3
	중위 120% 초과~200% 이하	1	2	-	-	3
	기타	1	1	-	-	2
	전체	5	10	1	5	21
전 체	중위 50% 이하	7	16	-	14	37
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	8	4	2	1	15
	중위 60% 초과~80% 이하	13	3	1	-	17
	중위 80% 초과~120% 이하	5	-	-	3	8
	중위 120% 초과~200% 이하	2	3	-	-	5
	기타	11	4	-	9	24
	전체	46	30	3	27	106

○ 급여 형태와 욕구 영역을 함께 고려하여 분석하면, 현물지원이 압도적으로 많은 욕구 영역은 돌봄이며 생계지원도 일부 현물지원이 적지 않은 것으로 나타남.

- 돌봄지원에서도 소득인정액 기준을 활용하는 엄격한 지원이 상대적으로 다수임.
- 현물서비스 지원에서는 현금보다 관대하게 그리고 조금 더 적용이 용이한 기준 설정을 고려하여 볼 수 있다고 판단됨(부표 4 참조).

- 급여 제공 주기를 기준으로 분석한 결과, 월 단위 지원제도는 106개 제도 중 29개 제도
- 77개의 제도는 월 단위 지원이 아닌 제도임.
  - 월 단위 지원이 아닌 제도 중에서도 소득인정액, 소득+재산기준을 사용하는 제도가 적지 않음.

〈표 4-15〉 제공 주기 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

구분		제공 주기			전체
		월	반기 또는 분기	기타	
소득 인정액	중위 50% 이하	7	1	19	27
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	-	3	4
	중위 60% 초과~80% 이하	-	-	1	1
	중위 80% 초과~120% 이하	1	-	-	1
	중위 120% 초과~200% 이하	-	-	1	1
	기타	2	-	5	7
	전체	11	1	29	41
소득 및 재산	중위 50% 이하	-	-	6	6
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	4	1	-	5
	중위 60% 초과~80% 이하	8	1	4	13
	중위 80% 초과~120% 이하	1	-	3	4
	중위 120% 초과~200% 이하	-	-	1	1
	기타	-	-	15	15
	전체	13	2	29	44
건강 보험료	중위 50% 이하	2	-	2	4
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	-	5	6
	중위 60% 초과~80% 이하	1	-	2	3
	중위 80% 초과~120% 이하	-	-	3	3
	중위 120% 초과~200% 이하	-	-	3	3
	기타	1	-	1	2
	전체	5	-	16	21
전체	중위 50% 이하	9	1	27	37
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	6	1	8	15
	중위 60% 초과~80% 이하	9	1	7	17
	중위 80% 초과~120% 이하	2	-	6	8
	중위 120% 초과~200% 이하	-	-	5	5
	기타	3	-	21	24
	전체	29	3	74	106

- 106개 차상위계층 지원제도를 대상 욕구에 따라 분류하면 생계욕구에 대응하는 사업이 26개(24.5%)로 가장 많았고, 돌봄 20개(18.9%), 의료 19개(17.9%), 교육 9개(8.5%) 등의 순이었음.
- 가구활용소득별로 살펴보면, 소득인정액을 활용하는 경우는 생계욕구에 대응하는 사업이 13개로 소득인정액을 활용하는 사업들 중 4분의 1 이상을 차지하였으며, 그다음으로 교육(6개), 돌봄(4개), 의료(4개) 등의 순이었음.
  - 소득+재산기준을 활용하는 제도는 생계지원 중 11개 사업으로 가장 높은 비율을 차지함.
  - 소득+재산기준을 가장 높은 비율로 활용하는 욕구 영역은 주거 영역이었음. 주거지원의 경우 재산의 소득환산의 방식과 지원 내용이 적절하게 조율하기 어려운 영역으로 해석됨.
  - 한편 교육 영역에서 소득인정액 기준을 활용하는 제도의 비율이 높아 이러한 기준 적용이 재산을 처분하여 교육을 스스로 해결하도록 하는 우리 사회의 정책 지향이나 역사가 반영된 것인지 추가 분석이 필요함.
  - 건강보험료 기준을 활용하는 경우는 의료욕구에 대응하는 사업이 9개로 건강보험료 기준을 활용하는 사업 중 절반을 차지하였음.

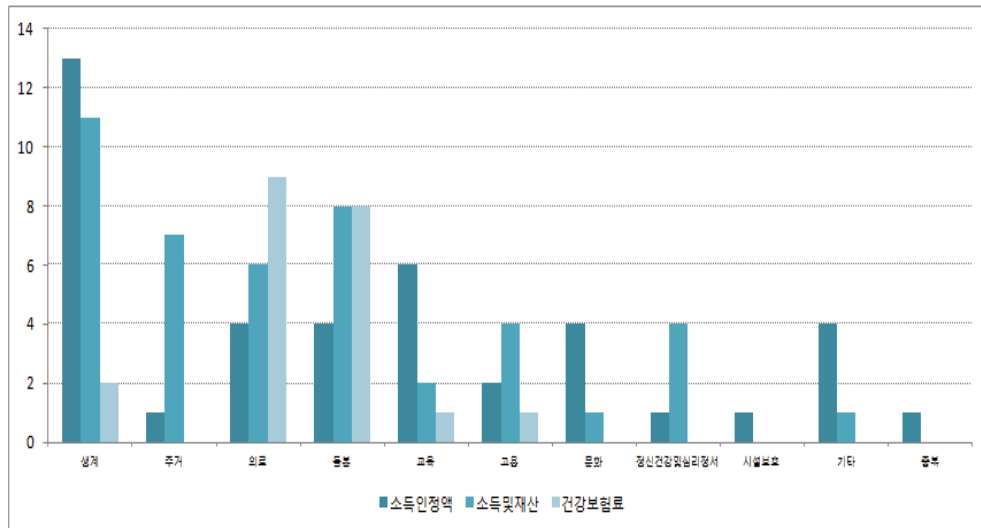
〈표 4-16〉 욕구 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

(단위: 개)

구분	가구활용소득			전체
	소득인정액	소득 및 재산	건강보험료	
생계	13	11	2	26
주거	1	7	0	8
의료	4	6	9	19
돌봄	4	8	8	20
교육	6	2	1	9
고용	2	4	1	7
문화	4	1	0	5
정신건강 및 심리정서	1	4	0	5
시설보호	1	0	0	1
기타	4	1	0	5
중복	1	0	0	1
전체	41	44	21	106

〔그림 4-3〕 욕구 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

(단위: 개)



○ 욕구 영역과 활용소득을 구체적으로 교차하여 분석하면 생계지원에서 가장 엄격한 기준인 소득인정액 중위 50% 이하는 적용하는 비율이 높음.

- 의료와 돌봄의 경우에는 엄격한 중위 50% 이하와 관대한 중위 60% 이상으



로 대상 기준이 분화되는 현상을 보임.

- 사회투자적 성격의 지원이지만 의료서비스의 특성상 예산지출 부담이 큰 사업이 적지 않아 나타난 현상으로 이해됨. 예산 부담이 높은 제도와 예산 부담이 낮은 제도가 이러한 기준 분화 현상을 초래한 것으로 추정됨.
- 주거의 경우 소득+재산기준을 적용하는 사업 비율이 높으며 그 기준도 다소 관대한 것으로 나타남.
- 고용 분야의 기준도 상대적으로 관대한 것으로 나타났으며 정신보건의 경우도 이와 유사함. 반면 문화 영역의 기준은 상대적으로 엄격하였음.

〈표 4-17〉 육구 및 가구활용소득별 차상위계층 지원제도 현황

구분		육구										전체	
		생계	주거	의료	돌봄	교육	고용	문화	정신건강 및 삼리정서	시설 보호	기타		중복
소득 인 정 액	중위 50% 이하	10	-	2	3	2	1	4	1	-	4	-	27
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1	-	-	-	1	1	0	-	-	-	1	4
	중위 60% 초과-200% 이하	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	3
	기타	2	1	-	1	3	-	-	-	-	-	-	7
	소계	13	1	4	4	6	2	4	1	1	4	1	41
소득 및 재 산	중위 50% 이하	1	1	1	2	-	-	-	-	-	1	-	6
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1	-	1	-	-	3	-	-	-	-	-	5
	중위 60% 초과-200% 이하	5	2	4	1	2	1	-	3	-	-	-	18
	기타	4	4	-	5	-	-	1	1	-	-	-	15
	소계	11	7	6	8	2	4	1	4	-	1	-	44
건강 보 험 료	중위 50% 이하	1	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	4
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1	-	1	2	1	1	-	-	-	-	-	6
	중위 60% 초과-200% 이하	-	-	7	2	-	-	-	-	-	-	-	9
	기타	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2
	소계	2	-	9	8	1	1	-	-	-	-	-	21
전 체	중위 50% 이하	12	1	3	8	2	1	4	1	-	5	-	37
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	3	-	2	2	2	5	-	-	-	-	1	15
	중위 60% 초과-200% 이하	5	2	13	3	2	1	-	3	1	-	-	30
	기타	6	5	1	7	3	-	1	1	-	-	-	24
	전체	26	8	19	20	9	7	5	5	1	5	1	106

- 생애주기와 욕구 영역을 동시에 고려해 분석하면 차상위계층 지원제도에서 일반의 경우 생계지원에서, 영유아의 경우 의료와 돌봄에서, 아동의 경우 돌봄과 교육에서, 청소년의 경우 교육과 정신보건에서, 중장년은 고용에서, 노인은 의료와 돌봄에서 차상위계층 지원제도의 수가 상대적으로 많았음(부표 2 참조).
  - 한편 일반에서는 생계 외 주거, 의료 등 여타의 욕구 영역에서도 차상위계층 지원제도가 다수여서 차상위계층 지원제도가 일반적 보장제도로 구성된 사례가 많은 것으로 추정됨.
- 사업비 규모와 욕구를 교차하여 분석하면 사업비 규모가 작은 사업에서 의료와 돌봄, 생계지원이 많은 것으로 나타남. 적은 예산의 유사 사업이 많은 영역일 가능성이 높음.
  - 사업비 규모가 큰 사업 영역은 교육 분야로 나타남. 규모가 크고 수가 적은 중앙정부 사업으로 운영되는 욕구 영역으로 이해됨(부표 3 참조).

### 제3절 차상위계층 지원제도의 변화

□ 이 절에서는 맞춤형 국민기초생활보장법의 제도 변화 이후, 차상위계층 지원제도의 변화를 그 선정기준의 합리화 및 제도의 대상 포괄성 측면에 초점을 맞추어 비교 검토하기로 함.

#### ○ 제도의 선정기준

- 소득인정액을 선정기준으로 활용하고 있는 사업 수의 변화 양상 분석.
- 수급기준 적용의 엄격성 여부.

#### ○ 제도의 대상 포괄성

- 차상위계층 및 수급자 대상으로 포괄하는 사업의 추이.

□ 국민기초생활보장제도의 맞춤형급여로의 개편 이전 시점인 2014년 차상위계층 지원제도 현황 분석(류정희 등, 2014) 결과를 기초로 한 2017년 차상위계층 지원사업의 변화 분석은 다음과 같은 한계를 가짐.

#### ○ 2014년과 2017년의 분석 DB 차이

#### ○ 변수 및 항목의 차이

- 분석 데이터의 차이로 인해 활용소득 종류 및 활용기준 등을 포함한 선정기준 항목의 차이가 존재하므로 해석 시 주의가 필요함.

〈표 4-18〉 2014년과 2017년 차상위제도 비교 분석의 데이터 출처

2014년 분석 DB	2017년 분석 DB
<p>-21개 부처소관의 360개 사회보장사업자료(사보위)의 2014년 중앙부처 급여서비스사업정보 활용)와 2014년 11월 보건복지부 복지정책과에서 실시한 13개 부처 120개의 차상위계층 지원 급여서비스에 대한 행정조사자료 매칭 작업을 통하여 최종 116개의 차상위 대상 지원 급여서비스를 최종 분석 대상으로 확정</p> <p>-선정기준과 사후관리에 대한 현황 분석은 116개의 차상위계층 지원 급여서비스 중 범정부 사회보장정보시스템을 통해 관리되고 있는 91개의 복지급여서비스를 중심으로 이루어졌음</p>	<p>-보건복지부의 “전 부처 대상 차상위계층 지원사업 사업별 현황조사 자료(2018년 1월 기준 수집, 기준 시점은 2017년 말)”에 포함된 110개 사업 중 해당 사항이 없는 3개의 대출 관련 사업과 1개의 비자산조사 사업을 제외하고 106개 사업을 최종 분석 대상으로 함</p> <p>-106개 차상위계층 지원사업은 자산조사를 하는 17개 부처 사업을 포함함</p>

## 1. 제도의 기준

### □ 부처별 분포

○ 2014년 대비 차상위계층 지원제도를 운영하고 있는 부처의 수는 14개 부처에서 17개 부처로 증가함.

- 중소벤처기업부, 해양수산부, 행정안전부가 차상위사업 실시 부처로 추가되었으며 국토교통부, 환경부의 사업이 다소 증가함.

○ 2014년, 2017년 모두 차상위계층 지원사업 가운데 보건복지부의 사업이 49.1~50.0%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 이어 여성가족부, 교육부 순으로 나타났다.

〈표 4-19〉 차상위사업 부처별 분포(2014, 2017년)

구분	2017년		2014년	
	사업 수	%	전체	%
고용노동부	1	0.9%	1	0.9%
과학기술정보통신부	4	3.8%	6	5.2%
교육부	8	7.5%	11	9.5%
국가보훈처	2	1.9%	2	1.7%
기획재정부(국세청)	2	1.9%	1	0.9%
국토교통부	7	6.6%	4	3.4%
농림축산식품부	2	1.9%	2	1.7%
문화체육관광부	2	1.9%	2	1.7%
방송통신위원회	1	0.9%	3	2.6%
보건복지부	53	50.0%	57	49.1%
산림청	2	1.9%	3	2.6%
산업통상자원부	2	1.9%	4	3.4%
여가부	13	12.3%	18	15.5%
중소벤처기업부	1	0.9%		0.0%
해양수산부	2	1.9%		0.0%
행정안전부	2	1.9%		0.0%
환경부	2	1.9%	1	0.9%
기타			1	0.9%
전체	106	100.0%	116	100.0%

□ 대상자 선정 방법: 가구활용소득과 활용소득기준

□ 2014년 차상위계층 지원사업의 대상자 선정 방법은 ‘자격’을 통한 선정 방법이 32%로 가장 많이 활용되었고, 소득인정액이 19.8%(18개 사업), 건강보험료 방식이 14.3%로 나타났다.

- 2015년 맞춤형급여체제로 개편되기 이전 국민기초생활보장제도 및 법정차상위지원제도와 연동되어 타 지원제도의 수급자 ‘자격’ 기준이 대상자 선정 방법으로 활용되었음.
- 기초생활수급자 및 차상위자활, 차상위장애수당, 차상위본인부담경감, 한부모가족 등 취약계층지원을 목적으로 하는 법정차상위 대상자 선정에서 활용되는 ‘자격’ 활용 선정 방식에서 활용되는 소득은 소득인정액, 소득+재산, 건강보험료 등으로 다양하기 때문에 2014년과 2017년의 활용소득에 대한 비교는 한계가 매우 큼.
- 자격기준을 별도로 고려할 때, 2014년 대비 2017년 차상위지원제도는 소득 및 재산기준을 병행 적용하는 사업, 소득인정액을 적용하는 사업의 비중이 높아졌으며, 건강보험료를 활용하는 사업의 수는 상대적으로 증가 폭이 작은 것으로 나타남.
- 2014년의 경우 소득인정액이 가장 높은 비중을 차지했으나, 2017년에는 소득 및 재산이 41.5%로 가장 많이 활용됨.

구분	2017년		2014년	
	사업 수	%	사업 수	%
소득인정액	41	38.7%	18	19.8%
<b>소득 및 재산</b>	<b>44</b>	<b>41.5%</b>	12	13.2%
건강보험료	21	19.8%	13	14.3%
소득(원천)			2	2.2%
자격			29	31.9%
기타			17	18.7%
전체	106	100.0%	91	100.0%

○ 부처별 가구활용소득의 분포를 비교해 보면, 보건복지부의 경우 2014년과 2017년 공통적으로 소득+재산의 활용 비중이 가장 높았으나, 소득인정액과 건강보험료의 활용 정도는 거의 유사한 수준으로 나타났다.

- 소득인정액의 활용: 2014년 소득인정액을 활용하는 부처는 보건복지부, 교육부 및 여성가족부 순이었으며, 이는 2017년에도 유사하게 나타났다.
- 소득 및 재산의 병용: 2014년 소득 및 재산을 병용하는 사업은 주로 보건복지부 사업이 주를 이루었던 반면, 2017년의 경우 병용하는 부처가 보다 다양해졌으며, 보건복지부, 여성가족부, 국토교통부 순으로 활용도가 높았음.
- 건강보험료: 2014년과 2017년 유사하게 건강보험료 기준을 활용하는 경우는 보건복지부가 대부분이었음.

〈표 4-20〉 2014년 차상위계층 지원사업 대상자 선정 방법

구분	2017년				2014년						
	소득 인정액	소득 및 재산	건강 보험료	전체	소득 인정액	소득 (원천)	소득 및 재산	건강 보험료	자격	기타	전체
고용 노동부	-	-	1	1						1	1
과학기술 정보통신부	4	-	-	4					2	1	3
교육부	7	-	1	8	4			3	3	1	11
국가 보훈처	-	2	-	2	1					1	2
기획재정부 (국세청)	-	2	-	2		1					1
국토 교통부	1	6	-	7		1	2		1		4
농림수산 식품부	1	1	-	2					1	1	2
문화체육 관광부	2	-	-	2					1		1
방송통신 위원회	1	-	-	1					3		3
보건 복지부	17	19	17	53	9		10	9	15	6	49
산림청	-	2	-	2						3	3
산업통상 자원부	-	2	-	2					2		2
여성 가족부	4	7	2	13	4			1	1	3	9
중소벤처	1	-	-	1							

구분	2017년				2014년						
	소득 인정액	소득 및 재산	건강 보험료	전체	소득 인정액	소득 (원천)	소득 및 재산	건강 보험료	자격	기타	전체
기업부											
해양 수산부	1	1	-	2							
행정 안전부	1	1	-	2							
환경부	1	1	-	2							
전체	41	44	21	106	18	2	12	13	29	17	91

#### □ 활용소득기준

○ 2014년 차상위지원사업에서 활용된 소득기준은 최저생계비(31.9%), 전국 가구 월평균 소득, 전년도 도시근로자 가구 월평균 소득 등 기타 기준(25.3%)이 활용되었으며, 선정기준 또한 활용소득에 따라 매우 다양한 양태를 보였음.

○ 2017년 차상위지원제도의 활용소득별 소득활용기준 분석 결과, 기초차상위 자격 확인, 도시근로자 월평균 소득의 50~100%, 도시근로자 월평균 소득의 50~70%, 수급자 등의 기준을 활용하여 구분된 기타 소득이 22.6%로 다소 감소했음.

#### ○ 활용소득별 소득기준의 분포

- 2017년 차상위제도 현황 분석 결과, 전체 106개 사업의 34.9%가 중위 50% 기준선을 채택하고 있음. 중위 60% 이하 기준선은 전체 사업의 반수에 이르는 것으로 나타났음.
  - 소득 및 재산기준 병용(17%) 또는 건보 등급 활용 사업(16%)의 경우는 중위 50% 또는 60% 초과~200% 이하의 보다 높은 기준선을 활용하고 있음
- 2014년의 경우 직접적인 비교 분석은 어려우나 최저생계비 활용 사업 중 중위 50%에 해당하는 120% 이하 기준선 활용 사업이 38%에 이르렀으며, 이를 2017년 전체 사업 대비 34.9%가 중위 50% 이하를 채택하고 있음에 비교할 때 소득활용기준선은 다소 높아지는 경향으로 해석할 수 있음.

- 하지만 중위 50% 기준을 다수의 사업이 적용하는 현상을 보여 또다시 하나의 기준으로 사업의 기준이 함몰하는 위험을 경계할 필요가 있음.

〈표 4-21〉 2014년 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준

선정기준	차상위계층 지원급여서비스 수	%
해당 없음	39	42.9%
가계지출비	1	25.3%
선정기준액 이하	1	
소득분위	4	
전국 가구 월평균 소득	13	31.9%
전년도 도시근로자 가구 월평균 소득	4	
최저생계비	29	
총합계	91	

〈표 4-22〉 차상위계층 지원사업 대상자 선정기준 세부 내역

전국 가구 월평균 소득		도시근로자 가구 월평균 소득		최저생계비	
50% 이하	1	50% 이하	1	120% 이하	10
60% 이하	3			130% 이하	3
70% 이하	1	70% 이하	1	150% 이하	11
100% 이하	4	100% 이하	1	180% 이하	1
120% 이하	1			200% 이하	1
150% 이하	3	150% 이하	1	300% 이하	2
소계	13	소계	4	소계	28

〈표 4-23〉 2017년 활용소득별 소득활용기준

활용기준	소득인정액		소득 및 재산		건강보험료		총합계	
중위 50% 이하	27	25.5%	6	5.7%	4	3.8%	37	34.9%
중위 60% 이하	4	3.8%	3	2.8%	8	7.5%	15	14.2%
중위 60% 초과~ 200% 이하	3	2.8%	18	17.0%	9	8.5%	30	28.3%
기타	7	6.6%	15	14.2%	2	1.9%	24	22.6%
총합계	41	38.7%	42	39.6%	23	21.7%	106	100.0%

주: 활용기준의 기타에는 기초차상위 자격 확인, 도시근로자 월평균 소득의 50~100%, 도시근로자 월평균 소득의 50~70%, 수급자 등의 기준을 활용하여 구분된 경우(21개)와 활용기준이 명확하지 않은 사업(3)이 포함됨(24개).



## 2. 제도의 대상

### □ 생애주기별 분포

- 차상위사업의 생애주기별 분포를 비교해 보면, 2014년 대비 전 연령을 포괄하는 일반 대상의 급여서비스 수가 대폭 증가함. 영유아, 노년을 대상으로 한 사업의 수는 유사한 수준에서 유지된 반면 아동청소년, 청년, 중장년을 대상으로 한 사업의 비중은 감소함.
- <표 4-24>에서 유의할 점은 2014년 기준 중장년 대상 사업으로 분류된 사업 중 적지 않은 수의 사업이 일반을 대상으로 하는 사업이라는 점임.

<표 4-24> 차상위지원사업의 생애주기별 분포

생애주기	2014년		2017년	
	급여서비스 수	%	급여서비스 수	%
일반(전 연령)	33	28.5%	47	44.3%
영유아	4	3.5%	5	4.7%
아동, 청소년	36	31.0%	26	24.6%
청년	7	6.0%	1	0.9%
중장년	24	20.7%	3	2.8%
노년	12	10.3%	10	9.4%
사망			1	0.9%
기타			13	12.3%
총합계	116	100.00%	106	100.0%

### □ 수급자와 차상위계층을 지원 대상으로 포괄하는 사업

- 2014년 급여 대상자 분석 결과와 비교해 보면, 2017년 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 제도의 수가 더 증가한 것으로 추정됨.
- 2014년 116개의 차상위지원 급여서비스를 수급 대상자의 자격에 따라 분류하면 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 한 사업이 전체 사업의 36.2%를 차지하며, 법정 차상위계층만을 대상으로 하는 급여서비스가 5.2%, 기타가 58.6%를 구성함.
- 2017년 106개 사업 중 국민기초생활보장 4개 급여를 모두 수급하는 사람과

차상위계층을 대상으로 포함하는 사업은 67.0%(71개)이며, 수급자(4개 급여 중 어느 하나)와 차상위계층을 모두 포함하는 사업은 76.4%(81개)로 나타났다으며, 2014년 대비, 큰 폭으로 증가한 것으로 추정

〈표 4-25〉 급여 대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포(2014년)

급여 대상자	사업 수	예산 총액
기초수급자+차상위계층	42	36.2%
차상위계층	6	5.2%
기타	68	58.6%
총합계	116	100.0%

자료: 류정희 등. (2014).

〈표 4-26〉 급여 대상자에 따른 차상위계층 지원사업 분포(2017년)

(단위: 개)

구분	사업수
차상위계층을 포함하는 사업	100
차상위계층만 포함하는 사업	19
수급자*를 포함하는 사업	87
수급자*&차상위	81
모든 수급자를 포함하는 사업	71
모든 수급자&차상위	71
총합계	106

주: 4개의 기초급여 중 어느 하나의 급여 수급자라도 대상으로 하는 사업을 의미함.

### 3. 급여 형태와 제도의 대응 욕구 영역

#### □ 욕구별 분포

- 2014년과 2017년의 대상 욕구 구분의 상이함을 감안하며, 전체적인 추이의 변화 정도 수준에서 대응 욕구 영역의 변화를 검토할 수 있음.
- 2014년 대비 생계 및 돌봄욕구가 높게 나타났고 교육욕구가 낮아졌으며 의료 및 주거욕구는 유사한 수준으로 유지됨.
  - 2014년 의료욕구에 대응하는 사업이 22개(19.0%)로 가장 많았으며 교육

(21개, 18.1%)과 생계 (18개, 15.5%), 자활(15개, 12.9%) 순으로 나타났다.

- 2017년 생계육구가 24.5%로 가장 높았고 돌봄(18.9%), 의료(17.9%) 순으로 높게 나타났다.
- 2014년의 경우 돌봄과 보육이 별도의 육구 항목으로 분리되어 있다는 점을 감안하더라도 돌봄 관련 육구는 12.9%에서 18.9%로 증가 추세를 보임.

〈표 4-27〉 대상 육구에 따른 차상위계층 지원사업 분포(2014, 2017년)

구분 대상 육구	2014년		2017년	
	급여서비스 개수	%	급여서비스 개수	%
고용			7	6.6%
교육	21	18.10%	9	8.5%
돌봄	9	7.76%	20	18.9%
문화	2	1.72%	5	4.7%
보육	6	5.17%		
생계	18	15.52%	26	24.5%
시설,보호			1	0.9%
에너지	7	6.03%		
의료	22	18.97%	19	17.9%
자활	15	12.93%		
정보통신	7	6.03%		
정신건강·심리정서			5	4.7%
주거	6	5.17%	8	7.5%
중복			1	0.9%
기타	3*	2.59%	5	4.7%
총합계	116	100.00%	106	100.0%

주: 기타에는 긴급복지지원 장제비 지원, 해산비 지원, 법률 지원 등의 지원이 포함됨.

근로장려세제는 생계 또는 자활로 분류될 수 있으며 본 분석에서는 생계로 분류되었음.



# 제 5 장

## 차상위계층 지원제도의 수행체계

제1절 수행체계 분석 목적 및 방법

제2절 수행체계 현황 및 문제점

제3절 차상위계층 지원사업의 표준업무 설계

제4절 차상위계층 지원제도의 수행체계 효율화 방안



## 제1절 수행체계 분석 목적 및 방법

### 1. 목적 및 배경

- 보편적 복지 패러다임의 강조로 복지급여가 확대되었고 대상자가 급격하게 증가하였음.
  - 확대된 복지급여는 부처별 고유의 목적에 따라 설계하여, 해당 부처가 가용할 수 있는 전달체계를 통해 집행하고 있음.
  - 물론 부처별 고유의 목적에 따라 설계되었지만 범정부 측면에서 살펴보면, 확대된 복지급여의 전달체계와 업무 처리는 복잡해졌음.
  - 이에 따라 일선 현장의 업무 담당자들이 체감하는 업무 부담은 커진 반면 복지 대상자의 체감도는 낮아졌음.
- 일선 현장의 업무 부담을 해소하고 복지 대상자의 체감도를 제고하기 위해 정부는 복지인력 확충, 지자체 복지행정 조직의 재구조화 등 전달체계를 개선하기 위한 노력을 강구하고 있음.
  - 복지담당인력의 업무 처리를 효율화하고 업무 처리 생산성을 증대시키기 위해 정보시스템 도입과 정보 연계 확대를 위한 노력이 이루어지고 있음.
- 차상위계층을 위한 복지급여도 명확한 개념과 범위 정립 없이 범부처에서 다양한 목적으로 신설되어 왔음.
  - 특히 국민기초생활보장제도에 해당되지 않는 차상위계층을 대상으로 확대되었지만, 지원체계와 업무 처리가 산발적으로 수행됨으로써 복지 대상자의 만족도는 낮은 실정임.

- 이 장의 목적은 차상위계층을 위한 지원제도의 업무 처리 효율화와 복지 대상자의 편의성 제고를 위한 제도적·기술적 개선 방안을 제시하는 데 있음.
- 앞서 살펴본 차상위계층 지원제도의 공통 업무 처리 절차를 규정하고 세부 절차를 살펴봄.
- 또한 현행 통합업무 기준을 검토하고 비효율을 야기하는 문제점을 도출하고 표준화·명확화 관점에서 개선 방안을 제시함.
- 차상위계층 지원제도의 통합적 집행에 필요한 발굴 및 초기 상담 강화, 자가진단 강화를 위한 다양한 복지기술, 특히 모의계산 기능 강화 그리고 보장기관 간 연계체계 마련을 위한 의뢰체계 개선 방안을 검토해 봄.

## 2. 주요 내용 및 방법

- 본 연구의 주요 내용은 다음과 같음.
  - 첫째, 차상위계층 지원제도의 업무 처리 근간은 사회보장사업의 통합업무 처리 절차이기 때문에 현행 통합업무를 중심으로 핵심 업무를 고찰함.
  - 둘째, 현재 차상위계층 지원제도를 중심으로 업무 처리 단계를 살펴보고, 개선이 필요한 부분을 도출함.
  - 셋째, 복지업무 처리의 연계와 통합적 급여 집행을 위한 핵심 방안을 도출하고, 개선 방안을 제시함.
- 본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 방법은 기존 문헌 검토에 의존함.
  - 차상위계층 지원제도의 신청·접수·조사·결정·관리에 이르는 업무 처리 단계별 수행 주체를 행정 데이터를 활용하여 분석하고, 업무 현황을 살펴봄.
  - 차상위계층 지원제도의 지침을 분석하여 차상위계층 지원제도의 업무 처리 과정을 설계하고, 정보화 기술 보고서를 활용하여 개선 방안을 제시함.
- ※ 수행체계의 분석은 각 수행 주체의 업무 부담이나 협력의 필요 정도가 주요 이슈이므로 앞서 다른 분석 범위와 달리 대출 형식의 사업과 자산조사를 하지 않는 사업



을 포괄한 110개 전 사업을 대상으로 분석을 수행하였음.

## 제2절 수행체계 현황 및 문제점

### 1. 차상위계층 지원제도의 주요 수행체계

#### 가. 주관 부처 분석

- 차상위계층 지원사업 110개를 기준으로 주관 부처를 살펴보면 복지부, 여가부, 교육부, 국토부 순으로 많은 사업을 집행하고 있음.
- 복지부에서 관장하는 차상위계층 지원사업은 53개로 중앙부처 중 가장 많았으며, 뒤를 이어 여가부에서는 13개, 교육부에서는 13개 차상위계층 지원사업을 집행하고 있음.
- 고용부에서는 ‘취업성공패키지 지원사업’, 방통위는 ‘시청각 장애인용 방송수신기 보급사업’, 중기부는 ‘여성가장 창업자금 지원’ 사업 등 1개의 차상위계층 지원사업을 집행하고 있는 것으로 조사됨.
- 이와 같이 차상위계층 지원사업의 구성은 부처 간 규모의 차이가 있으며, 이에 대한 상세 내역은 다음과 같음.

〈표 5-1〉 차상위계층 지원사업의 주무 부처 분석

부처	산림청	고용부	과기 정통부	교육부	보훈처	기재부 (국세청)	국토부	농식품부	문체부
사업 수	2	1	5	10	2	2	8	2	2
부처	방통위	복지부	산자부	여가부	중기부	해수부	행안부	환경부	계
사업 수	1	53	2	13	1	2	2	2	110

- 이 절에서는 여러 부처에서 집행하는 차상위계층 지원사업의 업무 처리 단계별 수행기관을 살펴보고, 이들 간의 관계성을 살펴봄.

- 특히, 차상위계층 지원사업이 저소득계층에 집중되어 있기 때문에 신청-조사

결정-집행 단계를 기준으로 수행기관을 살펴봄.

□ 본 연구에서 업무 처리 수행기관은 지자체, 공공기관, 민간, 정부지청 그리고 학교로 구성함.

- 지자체는 읍·면·동, 시·군·구 그리고 보건소로 구성되어 있으며, 본 연구에서는 이들의 업무 처리 수행 현황을 구분하여 살펴봄.
- 공공기관은 장학재단, 시청자미디어재단, 주택도시기금, 한국토지주택공사, 주택관리공단 등이 해당됨.
- 민간기관은 농협, 수협, 바우처 서비스 제공기관, 의료기관 등으로 구성되어 있으며, 서비스 집행기관이 주를 이룸.
- 정부지청은 국가보훈지청, 고용복지플러스센터, 국세청의 관할세무서 등이 해당됨.
- 학교는 방과후돌봄 등을 관장하는 초등학교, 교육복지우선지원사업을 수행하는 초·중·고등학교가 해당됨.

#### 나. 신청 접수 가능 기관 분석

□ 차상위계층 지원사업의 신청 접수가 이루어지는 기관을 살펴보면 읍·면·동 주민센터 72개, 보건소 14개 그리고 공공기관 10개 순으로 높았음.

- 읍·면·동 주민센터에서는 보건복지부 37개 사업을 포함하여 범정부 72개 차상위계층 지원사업의 신청 접수가 이루어지고 있음.
- 보건소를 통해 신청 접수가 가능한 사업은 14개로 조사되었음.
- 장학재단, LH 공사, 국민연금공단, 건강보험공단 등 공공기관에서 신청 접수가 가능한 사업은 10개임.
- 수협중앙회, 금융기관, 여성일자리센터 등 민간기관을 통해 접수 가능한 사업은 6개로 조사되었음.
- 정부지청을 통해서도 보훈지청 2개의 사업, 국세청 관할세무서의 근로장려세

제 등 2개 사업, 고용노동부의 고용센터 1개 사업으로 총 5개 사업이 신청 접수 가능함.

○ 마지막으로 교육부의 초·중·고등학교 등 2개, 농식품부의 학교우유급식 1개 사업을 포함해 총 3개 차상위계층 지원사업이 학교를 통해 집행되고 있음.

□ 차상위계층 지원사업의 신청 접수는 읍·면·동을 중심으로 이루어지고 있지만, 보건소 14개, 공공기관 10개, 민간기관 6개에서도 신청 접수가 이루어지고 있으므로 이들 간 연계가 필요함.

○ 특히, 복지 대상자를 초기 상담하면서 복지욕구가 도출되면, 수급 가능 복지급여를 파악하고, 해당 복지급여가 타 기관에서 집행된다면 서비스 의뢰가 이루어져야 함.

〈표 5-2〉 차상위계층 지원사업의 신청·접수 기관 분석

구분	공공기관	민간	보건소	읍면동	정부지청	학교	총합계
산림청				2			2
고용노동부					1		1
과학기술정보통신부				5			5
교육부	6			2		2	10
국가보훈처					2		2
기획재정부(국세청)					2		2
국토교통부	3			5			8
농림축산식품부		1				1	2
문화체육관광부				2			2
방송통신위원회	1						1
보건복지부		2	14	37			53
산업통상자원부				2			2
여성가족부				13			13
중소벤처기업부		1					1
해양수산부		2					2
행정안전부				2			2
환경부				2			2
총합계	10	6	14	72	5	3	110

주: 차상위계층 지원사업의 신청 접수가 가능한 기관은 읍·면·동 주민센터, 보건소(지소 포함), 정부지청(보훈지청 등), 공공기관(장학재단 등), 민간기관(서비스 제공기관 등 포함)으로 구분함.

## 다. 조사·결정 기관 분석

- 차상위계층 지원사업은 소득·재산 조사가 이루어지는 사업을 중심으로 구성되어 있기 때문에 조사를 담당하는 기관이 중요함.
  - 아울러 차상위계층 지원사업의 복지 대상자를 결정하는 기관은 해당 복지사업의 보장기관으로 이해할 수 있으며, 이는 조사기관과 유사한 패턴을 보임.
- 차상위계층 지원사업의 대상자 판정을 위한 조사와 결정 업무를 수행하고 있는 기관을 살펴보면 시·군·구, 보건소, 공공기관 그리고 민간기관 순으로 높았음.
  - 시·군·구 통합조사팀과 사업부서에서는 보건복지부 36개 사업을 포함하여 범정부 71개 사업의 조사업무와 보장결정업무 처리를 수행하고 있음.
  - 보건소에서는 14개 사업의 조사와 보장결정을 하고 있으며, 시청자미디어재단, 장학재단, LH 공사 등에서 11개 사업을 집행하고 있음.
  - 수협중앙회, 금융기관, 여성일자리센터 등 민간기관에서도 6개 사업의 조사와 결정이 이루어지고 있으며, 보훈지청, 관할세무서 등 정부지청에서도 5개 사업의 조사와 보장결정이 이루어지고 있음.
- 차상위계층 지원사업의 조사와 결정업무는 시·군·구를 통해 가장 많은 71개 사업이 이루어지고 있지만 그 밖에도 보건소 14개, 공공기관 11개, 민간기관 6개, 정부지청 5개, 학교 3개의 복지사업 조사가 이루어지고 있음.
  - 차상위계층 지원사업의 조사기능은 사회보장정보시스템(행복e음, 범정부)을 통해 이루어지고 있기 때문에 정보의 연계가 이루어지고 있음.
  - 하지만 조사업무 후 보장결정 판단 시 탈락자에 대한 사업 간 연계 등 지원 방안 마련이 필요함. 왜냐하면 기초생활보장제도에서는 탈수급되었고, 차상위계층 지원사업에서는 탈락할 경우 제도적 사각지대에 놓일 확률이 높기 때문이기 때문에 보장결정 시 탈락자를 위한 사업 간 또는 기관 간 연계가 필요함.

〈표 5-3〉 차상위계층 지원사업의 자격 조사·결정 기관 분석

구분	공공기관	민간	보건소	시·군·구	정부지청	학교	총합계
산림청				2			2
고용노동부					1		1
과학기술정보통신부				5			5
교육부	6			2		2	10
국가보훈처					2		2
기획재정부(국세청)					2		2
국토교통부	3			5			8
농림축산식품부		1				1	2
문화체육관광부				2			2
방송통신위원회	1						1
보건복지부	1	2	14	36			53
산업통상자원부				2			2
여성가족부				13			13
중소벤처기업부		1					1
해양수산부		2					2
행정안전부				2			2
환경부				2			2
총합계	11	6	14	71	5	3	110

주: 차상위계층 지원사업의 신청 접수가 가능한 기관은 읍·면·동 주민센터, 보건소(지소 포함), 정부지청(보훈지청 등), 공공기관(장학재단 등), 민간기관(서비스 제공기관 등 포함)으로 구분함.

## 라. 복지급여 집행·제공 기관 분석

□ 차상위계층 지원사업을 제공하는 기관은 민간기관, 시·군·구, 공공기관 순임.

○ 공공부조는 시·군·구청 사업부서를 통해 지급이 이루어지는 반면, 사회서비스는 민간기관에서 제공이 이루어지고 있기 때문임.

○ 사회서비스 제공기관, 금융기관 등 민간기관에서 37개 복지급여의 집행이 이루어지고 있으며 시·군·구청의 사업부서에는 보건복지부 19개 사업을 포함하여 범정부 34개 복지사업의 집행이 이루어지고 있음.

○ 건강보험공단, 보훈청, 장학재단, LH 공사 등에서 23개 사업의 제공이 이루어지고 있으며, 보건소에서는 8개 사업의 집행이 이루어지고 있음.

□ 차상위계층 지원사업은 민간기관에서 37개, 시·군·구에서 34개 사업을 제공하고 있고, 뒤를 이어 공공기관 23개, 보건소 8개, 정부지청 5개, 학교 3개의 차상위계층 지원사업 집행이 이루어지고 있음.

〈표 5-4〉 차상위계층 지원사업의 집행 및 제공기관 분석

구분	공공기관	민간	보건소	시·군·구	정부지청	학교	총합계
산림청				2			2
고용노동부					1		1
과학기술정보통신부	1	4					5
교육부	6			2		2	10
국가보훈처					2		2
기획재정부(국세청)					2		2
국토교통부	6	1		1			8
농림축산식품부		1				1	2
문화체육관광부		2					2
방송통신위원회	1						1
보건복지부	4	22	8	19			53
산업통상자원부	1	1					2
여성가족부	2	2		9			13
중소벤처기업부		1					1
해양수산부		2					2
행정안전부		1		1			2
환경부	2						2
총합계	23	37	8	34	5	3	110

주: 차상위계층 지원사업의 신청 접수 가능한 기관은 읍·면·동 주민센터, 보건소(지소 포함), 정부지청(보훈지청 등), 공공기관(장학재단 등), 민간기관(서비스 제공기관 등 포함)으로 구분함.

#### 마. 차상위계층 지원사업의 전달체계 현황

□ 차상위계층 지원사업의 신청 접수부터 조사, 결정 그리고 제공업무를 수행하는 기관을 살펴보면 지자체 등 다양한 기관에서 이루어지고 있음.

○ 17개 부처에서 110개 차상위계층 지원사업은, 읍·면·동, 시·군·구, 보건소, 공공기관, 민간기관, 정부지청과 학교에서 다양한 주체들에 의해 집행되고 있음.

□ 읍·면·동에서 72개 복지급여의 신청·접수업무를 수행하고 있으며, 뒤를 이어 보건소 11개, 공공기관 10개 그리고 민간기관 6개, 정부지청 5개, 학교 3개 순임.

○ 복지급여 접수 후 자격 판정을 위해 필요한 조사 단계는 시·군·구 통합조사팀에 집중되어 있었고, 보건소와 공공기관 그리고 민간기관에서도 조사업무를 수행하고 있음.

○ 보건소와 공공기관에서의 조사업무는 건강보험료를 기준으로 이루어지는 경우가 많고, 민간기관은 농협, 수협, 드림스타트 등 특정 대상을 자격기준으로

활용하는 경우가 많았음.

- 차상위계층 지원사업의 보장결정은 주무 보장기관에서 이루어지고 있으며, 이는 조사업무 수행기관과 유사한 패턴을 보임.
- 복지급여 제공업무는 공공부조의 경우 시·군·구청 사업부서를 통해 집행되고, 사회서비스는 민간기관을 중심으로 제공되고 있음.

〈표 5-5〉 차상위계층 지원사업의 업무 처리(신청-조사·결정-제공) 기관 분석

구분	공공기관	민간	보건소	읍·면·동	시·군·구	정부지청	학교	계
신청	10	6	14	72	-	5	3	110
조사 결정	11	6	14	-	71	5	3	110
제공	23	37	8	-	34	5	3	110

주: 차상위계층 지원사업의 신청 접수가 가능한 기관은 읍·면·동 주민센터, 보건소(지소 포함), 정부지청(보훈지청 등), 공공기관(장학재단 등), 민간기관(서비스 제공기관 등 포함)으로 구분함.

## 2. 문제점

□ 차상위계층 지원사업의 급여기준을 살펴보면 복잡 다양함.

- 특히 조사 단계에서 이루어지는 소득·재산 조사의 기준과 항목, 방법 등이 복잡 다양하기 때문에 업무 처리는 복잡해질 수밖에 없으며, 복지급여 간 연계를 이루는 데 걸림돌로 작용함.

□ 복지사업의 급여기준이 서로 상이하고 복잡한 경우 신청, 조사, 결정, 지급, 사후 관리 업무를 사업별로 처리함으로써 복지담당인력의 업무 부담이 발생함.

- 앞서 설명한 바와 같이 차상위계층 지원제도는 17개 부처 110개에 이르고, 복지 대상자가 접촉해야 할 신청 접수 기관은 읍·면·동 72개, 보건소 14개, 공공기관 10개, 민간기관 6개로 분산되어 있기 때문에 대국민 체감도는 정체될 수밖에 없으며, 산발적으로 집행되고 있음을 보여 줌.
- 아울러 조사기능과 결정기능도 개별 전달체계 구조를 통해 집행되고, 전달체계 간 연계가 어려운 면이 있음.

- 차상위계층 지원제도의 업무를 수행하고 있는 기관을 살펴보면 신청 접수부터 대상자에게 급여 및 서비스가 제공되기까지의 다양한 경로가 보이며, 실제 급여기준과 업무 처리 방식은 상이함.
- 읍·면·동과 시·군·구에 집중되어 있기는 하지만 복지 전달체계는 각각의 복지사업별로 전달체계가 분절적인 구성 요소가 존재함.
- 복잡한 복지급여 지침과 업무 절차는 복지업무 담당자뿐만 아니라 복지 대상자의 이해를 저해함.
- 아울러 복지급여 관련 각종 서류의 복잡성은 복지 대상자의 수급 신청 편의성을 저해하기 때문에 이에 대한 정비가 필요함.
- 범정부 복지사업은 사회보장정보시스템(행복e음, 범정부)을 통해 집행되고 있으나, 범정부 시스템을 통해 집행되는 복지급여는 사후관리에 미흡한 측면이 있음.
- 행복e음을 통해 집행되는 복지급여는 수혜 이력과 변동 사항에 대한 관리가 가능하지만, 범정부 시스템을 이용하는 범정부 복지급여 관리에는 한계가 있음.
- 특히 복지급여 결정 여부가 사회보장정보시스템으로 환류되지 않거나, 수혜이력 및 자격관리 정보의 현행화에 한계가 있음.
- 이는 복지부 외 범정부 차상위계층 지원제도에서도 발생하는 한계로도 볼 수 있음.



### 제3절 차상위계층 지원사업의 표준업무 설계

#### 1. 표준업무 처리 단계별 핵심 내용

- 사회보장급여를 집행하기 위한 복지업무는 급여의 상담 신청부터 자격 판정을 거쳐 복지급여가 지급된 후 수급자의 사후관리에 이르는 전 과정을 일컬음(보건복지부, 2017).
  - 사회복지 통합업무 안내(2017)에 따르면 복지업무 처리 과정은 공통적인 업무와 세부적인 업무를 분리하여 업무 구성 단위로 살펴볼 수 있음.
  - 이의 법적 근거는 사회보장기본법 제26조 제4항에 의거하여 개별 사업에 적용되는 예외 규정을 제외하고, 공통된 규정을 통합업무로 규정하고 있으며, 업무 처리의 효율성 제고를 위해 급여기준과 업무 처리 절차의 표준화를 지향하고 있음(보건복지부, 2017).
- 부처별 또는 사업별로 산발적으로 운영되고 있던 복지업무의 절차를 체계화하기 위해 표준업무에 대한 요구가 제기되었음.
  - 2009년 사회보장정보시스템의 구축과 함께 표준업무에 대한 논의와 절차 마련이 이루어졌음.
  - 공통업무는 통합업무의 일환으로 여겨지는 상담, 신청, 조사, 보장결정, 급여 실시, 사후관리의 절차로 구성되며, 수요자 접근성 확보의 원칙, 표준성 확립의 원칙, 통합관리의 원칙, 차상위계층 제도의 혁신을 위한 체계성 확립, 수요자 중심 편의성 제고, 통합적 제고 관리 체계 마련이 필요함.
- 표준업무의 목적은 사회보장급여의 이용과 제공을 효율화하고, 업무의 정확성과 복지 대상자의 이해를 도모하는 데 있음.
  - 사회보장급여를 관장하는 보장기관별로 상이한 절차를 표준화함으로써 기준의 일관성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 복지 대상자와 복지업무 담당자의 이해를 제고할 수 있음.

□ 표준업무를 세분화된 업무를 살펴보면 16개 업무로 구성됨.

- 상담업무는 초기 상담과 신청·상담으로 구분 가능하고, 신청업무는 급여 신청과 접수업무로 구분됨.
- 조사업무는 조사가구 구성, 조사자료 요청, 회신자료 확인 및 보완, 조사결과 관리로 구분되며, 보장결정업무는 보장결정 및 등록, 보장결정 통지, 이의신청으로 구성되어 있음.
- 급여지급업무는 급여확정과 급여지급으로 구성되며 사후관리는 급여적정성 관리, 보장결정 변경 및 급여지급, 급여환수 및 반환으로 구성됨.

〈표 5-6〉 표준업무 절차의 구성

대분류	중분류	대분류	중분류
1. 상담	초기 상담	4. 보장 결정	보장결정 및 등록
	신청 상담		보장결정 통지
2. 신청	급여 신청		이의신청
	접수	5. 급여 지급	급여확정
3. 조사	조사가구 구성		급여지급
	조사자료 요청	6. 사후 관리	급여적정성 관리
	회신자료 확인 및 보완		보장결정 변경 및 급여지급
	조사결과 관리		급여환수 및 반환

## 가. 상담

□ 복지 대상자를 위한 상담은 초기 상담과 신청 상담으로 구분됨.

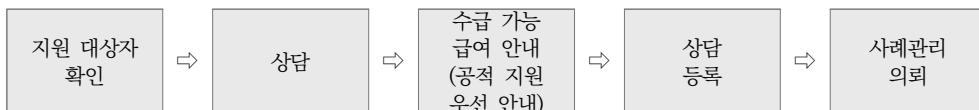
- 초기 상담은 복지 대상자의 복지욕구 파악에 주안점을 두는 반면, 신청 상담은 지원 가능한 복지급여의 신청과 관련된 상담임.

□ 초기 상담은 복지 대상자를 초기에 대응하는 단계이며, 이를 통해서는 상담에 대한 동기, 해당 복지 대상자의 상황과 해결이 필요한 문제를 파악하는 데 주안점을 둠.

- 복지담당인력은 초기 상담을 통해 복지 대상자의 핵심 문제와 상황을 파악하고, 이를 근거로 복지욕구가 도출되면 지원 가능한 복지급여를 검토함.

- 이와 같은 초기 상담을 위한 세부 절차는 지원 대상자의 신원을 확인하고, 실질적인 상담을 수행하고, 복지 대상자의 상황과 욕구에 기초한 복지급여 안내와 시스템 등에 상담을 등록하고, 필요시 사례관리를 의뢰하는 단계를 거침.

[그림 5-1] 초기 상담 세부 절차



- 초기 상담에 기초하여 필요로 하는 복지급여의 판단이 이루어진 후 복지급여 신청 상담을 수행하는데, 이는 복지급여의 신청을 위한 상담으로 이해 가능함.
- 이는 지원 대상자의 욕구에 근거하여 적합한 복지급여를 파악하고, 복지 대상자에게 신청을 안내하여 주기 위한 단계이며, 세부 절차는 지원 대상자 확인, 상담, 수급 가능 급여 안내, 상담 등록으로 구성됨.
- 신청 상담의 핵심은 신청하려는 복지급여의 사업명, 급여액 등 보장 내용, 자격 판정 시 활용되는 선정기준, 신청 방법 등에 대한 복지급여 핵심 내용을 설명하고,
- 복지 대상자 가구 구성원 인적 사항, 소득·재산 등을 파악하여 수급 가능한 복지급여에 대해 상세 안내를 해야 함.
- 수급 가능 급여 안내 업무는 복지급여 모의계산 등을 통해, 최종 판정은 아니지만 가판정으로 제시될 수 있는 복지급여에 대해 안내하는 것이며, 연계 가능한 민간 지원도 확인할 필요성이 있음.
- 수급 가능 급여 안내에서는 공적자원을 우선 확인한 후, 연계가 가능한 공적재원의 민간 지원을 확인하도록 함.
  - 그 외의 민간 지원은 연계 가능성을 확인하고 의뢰 준비를 할 수 있음.

[그림 5-2] 신청 상담 세부 절차



## 나. 신청

- 신청업무는 급여 신청과 접수로 구분되며, 신청의 주체는 복지 대상자이고, 접수의 주체는 복지담당인력임.
- 급여 신청 단계 시 발생하는 업무는 복지 대상자가 제출하는 신청서 등 구비 서류를 정확하게 확인하고, 미비한 서류가 있을 경우 다시 제출토록 안내하는 단계임.
- 복지급여 신청 단계에서 복지담당인력이 수행해야 하는 업무는 복지급여 신청 안내와 복지 대상자가 내방하여 신청서를 작성할 때 보조하는 업무임.
- 해당 단계에서는 복지급여 신청자에게 구비 서류를 명확하게 안내하고 징구해야 하며, 복지급여 신청에 필요한 구비 서류 제출 시 정확히 검토해야 함.
- 아울러 신청한 복지급여와 관련된 근거 법령, 개인정보 조사 방법 및 목적, 그리고 소득과 재산정보 등 조사정보의 활용 범위와 활용 후 정보의 보유 기간 및 파기, 복지 수급자의 의무와 민원 처리 방법 등에 대한 안내가 이루어짐.

[그림 5-3] 급여 신청 세부 절차



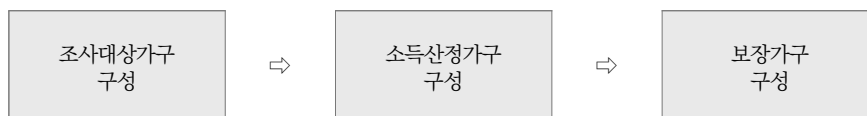
- 복지급여의 신청이 이루어지면 다음 단계는 접수이며, 이는 복지급여 신청 행위가 민원으로 등록되는 단계임.
- 복지급여 신청서의 접수가 이루어지면, 이는 단순 복지급여의 신청서 접수이 기보다는 민원 접수·등록 행위이며, 이 단계부터 복지급여 신청에 대한 행정 효력이 시작됨.

- 복지급여의 접수 절차는 신청서와 이에 필요한 구비 서류 일체를 제출한 날이 복지급여의 신청행위가 이루어진 신청일이 되며, 이를 중심으로 민원 처리 기준일이 됨.

#### 다. 조사

- 복지급여의 신청과 접수가 이루어지면 급여기준에 따라 조사가 이루어지며, 조사는 조사가구 구성, 정보 요청, 회신정보 확인 및 보완과 관리업무로 구분됨.
- 복지급여의 신청과 접수가 이루어지면 해당 사업별 급여기준에 부합하는지에 대한 조사가 이루어지며, 수급 자격 판단에 필요한 인적 사항, 소득, 재산 등에 대한 조사를 수행하는 단계임.
- 복지급여 조사 행위는 정보시스템을 통해 수집된 공적자료를 활용하는 것을 원칙으로 하며 인적 사항, 소득, 재산 항목 등에 대한 사실관계를 확인하는 절차임.
- 급여기준 판단에 필요한 조사는 복지급여 신청자의 가구 구성, 사업별로 상이하지만 조사가구 구성과 보장이구 구성으로 구분됨.

[그림 5-4] 조사가구 구성 세부 절차



- 조사에 필요한 정보의 요청은 복지 대상자가 신청한 복지급여의 수급 판정에 필요한 공적정보를 정보 보유기관에 요청하는 단계임.
- 이는 복지급여 판정에 활용되는 공적정보, 특히 개인 및 가구 인적 사항, 소득, 재산 등의 개인정보를 요청하는 단계이며, 정보 보유기관에 따라 공적자료 요청과 금융자료 요청으로 구성됨.

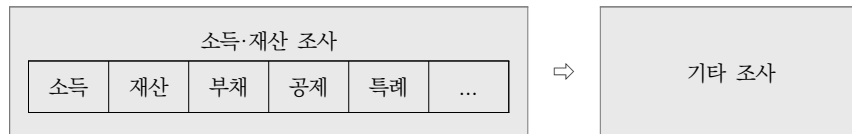
[그림 5-5] 조사자료 요청 세부 절차



□ 회신자료 확인 및 보완 단계는 앞서 연계한 인적 사항, 가족관계, 소득, 재산, 근로능력, 타 급여 수급 이력 등 조사에 필요한 공적자료를 확인하여 수정과 보완이 필요한 경우 이를 수행하는 단계임.

- 복지급여 자격은 급여기준 부합 여부에 따라 이루어지며, 이때 활용하는 자료는 공적자료 우선의 원칙에 따라 공적자료를 활용하지만, 해당 자료의 정확성 등에 이의가 있는 경우는 복지 담당자의 수정과 보완이 필요함.
- 회신자료 수정·보완 업무는 소득·재산 조사와 기타 조사로 구분되며, 현재 소득과 재산정보가 수집되기 어렵기 때문에 현재와 공적자료의 차이로 인해 발생하는 오차를 수정하고 보완하는 단계임.

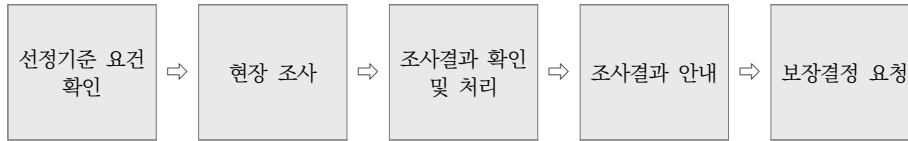
[그림 5-6] 회신자료 확인 및 보완 세부 절차



□ 조사결과의 관리는 복지급여 자격 판정이 적절하였는지를 재확인하는 절차임.

- 앞서 공적자료를 활용하여 조사하고, 필요시 수정과 보완한 조사결과가 해당 급여의 자격기준에 부합하는지 검토하고, 지원 대상자 가구에 대해 조사한 결과가 해당 급여 수급자 선정기준에 적합한지를 재확인하는 단계이며, 이를 통해 조사가 마무리됨.
- 조사결과 관리를 위한 절차는 복지급여 자격기준 재확인, 공적자료 대비 현장 조사 및 확인, 조사결과 재확인을 통해 보장결정 요청으로 구성됨.

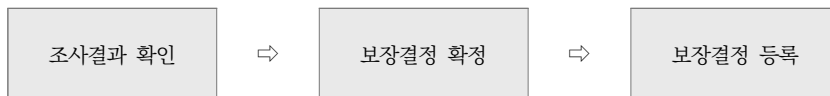
[그림 5-7] 조사결과 관리 세부 절차



## 라. 보장결정

- 복지급여 보장결정 단계에서는 조사결과를 바탕으로 복지급여 판정과 등록이 이루어지고 이에 대한 통지 및 이의신청 접수로 구분됨.
- 복지급여 판정의 최종 단계인 보장결정 및 등록은 앞서 조사한 결과를 재확인하고, 최종적으로 보장판정을 하고 시스템에 등록하는 절차임.
- 공적자료로 조사하는 과정과 결과에 오류가 없는지 확인하고, 대상자의 현재 상황을 재확인한 후 복지급여 급여기준에 최종적으로 부합하는지를 판단하여 급여 제공 여부 및 수준을 결정하는 절차임.
- 보장결정 단계에서 이루어지는 세부 절차는 조사결과 및 과정을 재확인하고, 보장결정을 판정하여 시스템에 행정적으로 등록함으로써 마무리됨.

[그림 5-8] 보장결정 및 등록 세부 절차



- 보장결정이 이루어지면 판정 결과에 대한 통지가 필요하며, 이는 행정기간 내에 신청자에게 우편, 전화, 문자 등을 활용하여 통지하는 절차임.
- 앞서 복지급여 신청서를 접수하는 순간 민원 처리가 시작되며, 통지를 함으로써 민원이 종결되며, 복지급여 신청인에게 신청 결과를 고지하는 단계임.
- 이를 통해 보장기관은 복지급여 신청인에게 복지급여 수급 가능 여부 및 복지급여 수준을 인지시키고, 공식적인 신청을 확정하며, 보장기관은 통지에 앞서

통지 사항을 재확인하고 적절한 방법을 강구하여 통지함.

- 복지급여 판정을 위한 통지 방법은 서면통지를 우선으로 하지만, 복지급여 신청 시 신청인의 요청이 있는 경우 전화, 문자(SMS) 또는 전자우편(e-mail) 등을 활용하여 통지함.
- 통지 기한은 관련 법령에서 별도의 규정이 없는 경우 통상적으로 복지급여를 신청한 날로부터 30일 이내 통지해야 함.

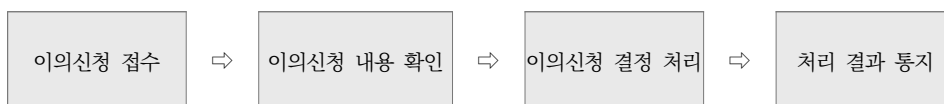
[그림 5-9] 보장결정 통지 세부 절차



□ 보장결정 판정에서 수급을 받지 못하였거나, 보장수준이 기대수준과 차이가 있을 경우 이의를 제기할 수 있는 이의신청 절차가 있으며, 복지 대상자의 권리 구제를 위한 행정 단계임.

- 복지급여 자격 결정에 이의가 있을 경우 신청자는 권리를 구제받을 수 있는 행정 절차 단계이며, 보장기관은 지원 대상자에게 이의신청 절차에 대한 세부 사항과 구비 서류 등을 상세히 안내해야 함.
- 보장기관은 신청자로부터 이의신청을 받고, 이에 대한 재심사를 수행하여 결과를 통보하는 단계이며, 복지급여 이의신청 단계는 이의신청 접수, 이의신청 내용 확인, 이의신청 결정 처리, 처리 결과 통지로 구성되며, 법정 처리 기한 내에 처리해야 함.
- 아울러 이의신청 처분 결과에 또다시 이의가 있는 경우, 이의신청 결정이 이루어진 날로부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있음.

[그림 5-10] 이의신청 세부 절차





## 마. 급여지급

- 급여기준에 따라 보장결정이 이루어지고, 이의신청이 없거나 절차가 마무리되면 급여지급이 이루어지며, 복지급여 지급 단계는 급여확정과 급여지급으로 구분됨.
- 보장기관은 복지사업의 급여기준과 지침에 따라 급여확정 판정을 수행하며 급여확정 단계에서 신청자에게 지급하는 급여액 등 상세 내역을 생성하고 확정하는 절차를 의미함.
- 급여확정을 위한 세부 절차는 급여 내역 사항을 확인하고 급여를 확정하는 단계로 구성됨.

[그림 5-11] 급여확정 세부 절차



- 급여확정 후 복지 대상자에게 지급할 급여 내용을 회계부서 및 서비스 집행 단계로 의뢰하고 급여를 지급하는 단계임.
- 복지급여 신청과 조사를 거쳐 급여기준에 부합하는 대상자에게 규정된 지침에 따라 복지급여를 지급하는 단계로서, 공공부조는 회계부서로 지급 의뢰하고, 서비스는 제공기관 등에 전산 입력이 이루어짐.
- 복지급여 사업과 담당자는 확정된 급여액의 집행을 회계부서에 의뢰하고, 회계담당부서는 의뢰 요청에 따라 급여를 지급하는 절차임.
- 복지급여 지급을 위한 세부 절차는 급여담당부서에서 회계부서로 급여지급을 의뢰하고 회계부서에서 급여를 지급하는 단계로 구성됨.

[그림 5-12] 급여지급 세부 절차



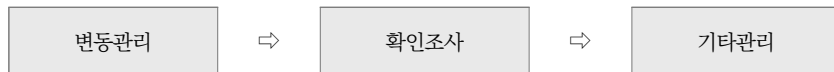
## 바. 사후관리

- 복지급여의 급여집행이 이루어진 후 복지 수급자가 지속적으로 급여기준에 부합하는 대상자인지 또는 부적정 관련 행위가 있는지에 대한 관리가 필요하며, 이를 사후관리로 규정하고 급여적정성 관리, 보장결정 변경 및 급여지급, 급여환수 및 반환을 핵심 업무로 처리하는 단계임.
- 복지급여 사후관리의 핵심 업무인 급여적정성 관리업무는 복지급여를 지급한 이후 복지 대상자의 급여 자격 관리를 수행하는 단계임.
- 특히, 복지 대상자의 상황은 유동적이기 때문에 급여기준 부합 여부 또한 변동될 수 있음.
- 이와 같은 복지 대상자의 주요 변동 사항을 확인하고 조사하여 자격관리를 수행하는 단계이며, 대표적으로 정기적으로 수행하는 확인조사임.
- 공적자료 수집 및 활용을 통해 정기적인 확인조사는 복지 대상자의 수급 자격 등 급여기준 부합 여부를 관리하는 절차이며, 이는 변동관리, 확인조사, 기타 관리로 구성됨.
- 복지 대상자의 상황을 파악하기 위한 변동관리는 공적자료를 수집하여 활용하는 것이 원칙이며 주요 항목으로는 거주지, 소득·재산, 가구 구성, 가구원정보 등을 수집하여 재확인하는 절차이며, 이를 통해 복지 대상자의 변동 사항을 확인하고 반영하는 업무임.
- 앞서 설명한 소득·재산 조사를 통해 급여 판정과 확정이 이루어졌다면, 정기적으로 해당 자격을 유지하고 있는지를 확인하는 단계가 확인조사업무임.
- 확인조사가 복지 대상자의 상황이 급여기준에 부합하는지를 정기적으로 조사하는 단계라면, 기타관리는 복지급여의 적정성 관리를 위해 공적정보를 확인하는 절차임.
- 이는 부적정 수급을 미연에 방지하고 최소 정보를 활용하여 급여의 적정성을 확인하는 단계임. 예를 들면 의사무능력자, 사망의심자 등의 정보를 정기적으로 수집하여 관리함으로써 부적정 수급을 미연에 방지하고 시의적절한 복지급

여 관리체계를 마련하는 데 의의가 있는 단계임.

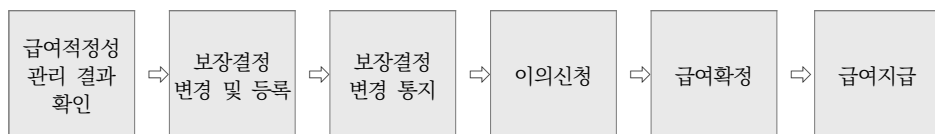
- 사회보장 급여관리 측면에서 이루어지는 사후관리 방법은 변동관리, 확인조사, 기타조사 방법으로 구성됨.
- 첫째, 수급자의 거주지 변경, 가구원 변동, 소득·재산 변동 등 개인정보를 수집하여 복지 수급자의 변동 사항을 관리하는 단계를 일컬음.
- 둘째, 전체 복지 수급자를 대상으로 소득·재산 조사 등을 정기적으로 수행하는 단계이며, 공적자료를 활용하여 확인조사가 이루어짐.
- 셋째, 최소 정보를 활용하여 급여의 적정 관리를 수행하는 기타관리 단계이며, 여기에는 찾아가는 상담, 가정방문 등을 통해 수급자 거주 여부, 혼인 여부를 직접 확인하는 방법도 포함됨.

[그림 5-13] 급여적정성 관리 세부 절차



- 사후관리를 통해 복지 대상자의 상황에 변동 사항이 있거나 부적절한 부분이 발견되면 보장결정 변경이 이루어지며, 이를 근거로 복지급여의 판정을 재결정하고, 급여를 재산정하는 단계임.
- 보장결정 변경이 있는 경우 보장기관에서는 변동관리, 확인조사, 기타관리 결과를 재확인하여 보장결정 변경 처리를 하고, 복지 대상자에게 보장결정 변경 통지 및 이의신청 안내를 수행함.
- 이는 보장결정과 급여지급에 이루어지는 업무 처리 절차와 동일함.

[그림 5-14] 보장결정 변경 및 급여지급 세부 절차



- 복지급여의 부적정성이 확인되면, 기존에 지급되었던 복지급여의 환수 및 반환 처리가 이루어지며 이는 환수, 반환, 상계처리, 소급지급으로 구성됨.
- 복지급여의 환수는 수급자에게 지급하였던 급여 금액을 일괄 환수하는 단계이며, 기존 지급액뿐만 아니라 보장업무에 소요된 인건비와 사무비 등 제반비용까지 포함한 금액을 환수할 수 있음.
- 복지급여의 반환은 수급자에게 판정한 급여액보다 초과된 급여액을 지급하였을 때 처리하는 방법으로 복지급여액의 초과 지급분 또는 일부를 돌려받는 단계임.
- 복지급여의 상계처리는 복지 대상자의 상황을 고려하여 환수액과 반환액을 일시금으로 처리하지 않고, 복지 대상자에게 제공하고 있는 복지급여에서 감하고 지급하는 처리 단계임.
- 복지급여의 소급지급은 수급자에게 지급해야 할 급여가 급여판정액보다 과소 지급되었을 때 미지급금을 복지수급자에게 소급하여 지급하는 절차를 의미하며, 이의 귀책 사유는 보장기관에 있음.

[그림 5-15] 급여환수 및 반환 세부 절차



## 2. 차상위계층 지원사업 업무 처리 설계

- 차상위계층 지원사업은 17개 부처 110개 복지급여로 구성되어 있으며, 신청 접수, 조사, 결정 및 지급 그리고 사후관리로 구성되어 있음.
- 복지급여의 신청은 읍·면·동을 통해 72개 사업, 조사 및 결정은 시·군·구를 통해 71개 사업이 집행되고 있으며, 제공에서는 민간기관이 37개, 시·군·구 34개로 분산되어 집행하고 있음.

- 초기 상담 및 접수는 지원 대상자 확인, 상담, 복지급여 모의계산, 상담 등록 그리고 서비스 의뢰로 구성됨.
  - 복지 대상자와 상담을 진행하면서 수급 가능한 복지급여를 파악할 수 있는 기능이 복지급여 모의계산이며, 이를 통해 가관정을 수행할 수 있음.
  - 아울러 신청 접수는 읍·면·동, 보건소, 공공기관 등 다양한 기관에서 수행하고 있기 때문에 해당 기관에서 집행하지 않을 시 타 기관으로 서비스를 의뢰하기 위한 서비스 의뢰 기능이 중요함.
- 조사 기능은 조사대상가구 구성과 소득산정가구 구성, 공적자료 요청, 소득·재산 조사 그리고 조사결과 확인 및 보장결정 요청 절차를 거침.
  - 급여기준 부합 여부를 판정하기 위해 실시하는 조사는 공적자료 우선원칙에 따라 판정이 이루어지고, 개인정보활용동의서를 바탕으로 개인정보를 수집하여 업무 처리가 이루어지고 있음.
- 결정 및 지급 기능은 조사결과에 따라 복지급여를 결정하고 지급하는 단계로서, 조사결과 확인, 보장결정 확정, 통지, 이의신청 접수, 이의신청 처리 결과 통지, 급여확정 및 급여지급 의뢰 및 지급으로 구성된 절차를 거침.
  - 조사결과에 따라 복지도급 여부 및 급여수준이 결정되고, 탈락되거나 급여수준이 낮으면 권리 구제 측면에서 이의신청 처리 접수가 이루어짐.
- 사후관리 단계는 복지급여 자격의 적정성을 관리하는 단계로서 변동관리, 확인조사, 기타관리, 보장결정 변경 및 등록, 급여 재확정 및 지급 그리고 부적정 급여 환수와 과잉 지급 반환, 상계처리, 소급지급 업무로 구성됨.
  - 사후관리의 핵심은 급여 자격의 적정성 관리이며 이를 위해 확인조사, 변동관리, 기타관리 등 공적정보를 활용하여 수급 자격 부합 여부를 관리하고 있음.

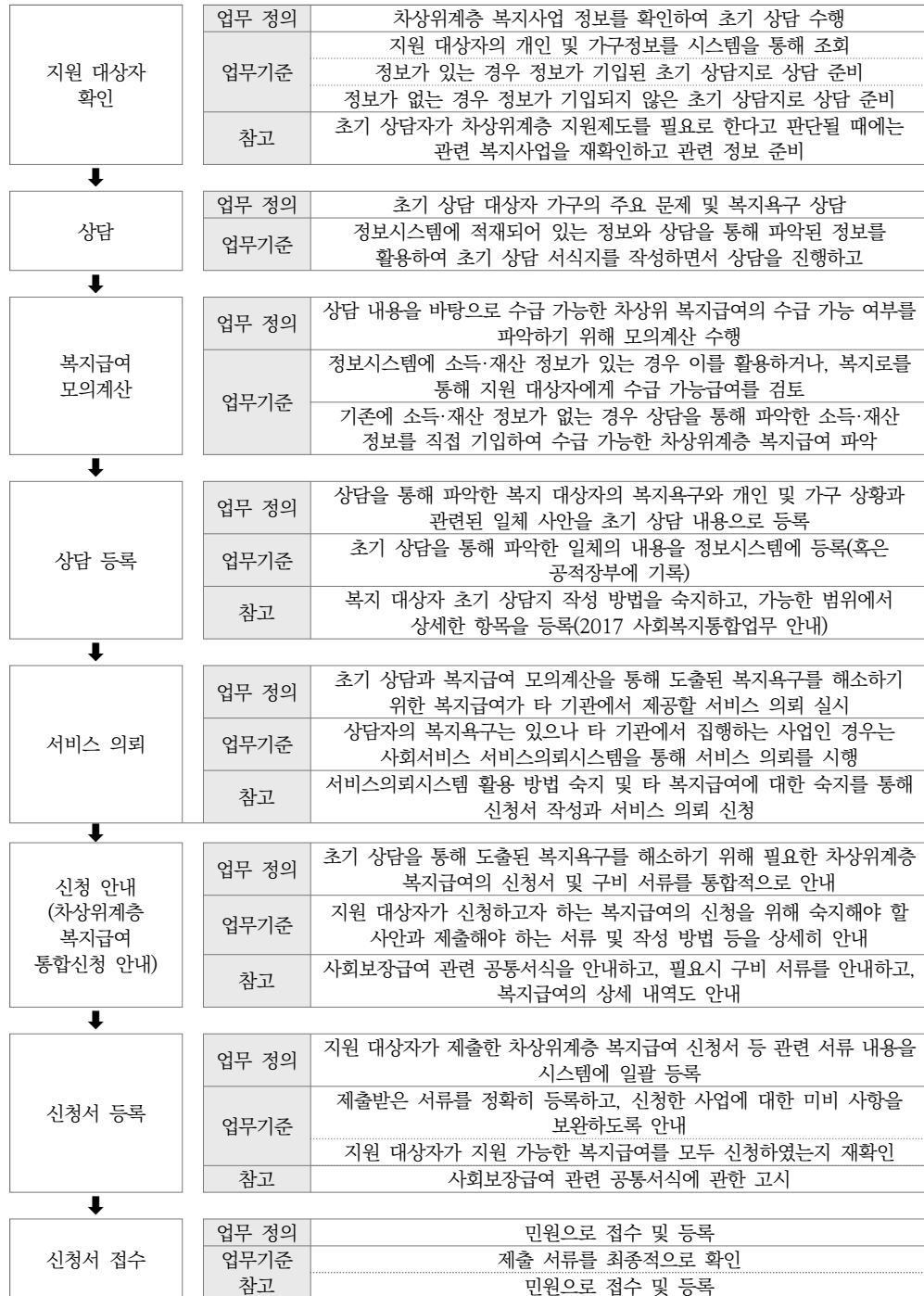
[그림 5-16] 보장결정 변경 및 급여지급 세부 절차



### 가. 초기상담·급여 신청 및 접수

- 차상위계층 지원사업의 신청 접수는 읍·면·동에서 72개 사업, 보건소 14개, 공공기관 10개, 민간기관 6개 사업이 시행 중이므로 해당 기관 간 연계가 중요함.
- 해당 복지급여를 집행하기 위한 절차를 살펴보면 초기 상담 및 접수부터 조사, 결정 및 지급 그리고 사후관리로 구성됨.
- 이 연구에서는 복지급여 초기 상담과 급여 신청 및 접수 단계별 업무 정의, 업무기준 그리고 참고 사항을 기준으로 작성하였음.
- 핵심 업무인 복지급여 모의계산을 살펴보면 '상담 내용을 바탕으로 수급 가능한 차상위 복지급여의 수급 가능 여부를 파악하기 위해 모의계산 수행'으로 정의되며, 공적자료를 활용하거나 직접 기입 정보를 활용할 수 있음.
- 서비스 의뢰는 '초기 상담과 복지급여 모의계산을 통해 도출된 복지 욕구를 해소하기 위한 복지급여가 타 기관에서 제공할 서비스 의뢰 실시'하는 업무이며, 통합적 차상위계층 복지급여 집행을 위한 핵심 업무임.
- 초기 상담과 급여 신청·접수를 위한 업무 정의, 업무기준 그리고 참고 사항을 살펴보면 다음 그림과 같음.

[그림 5-17] 초기 상담·급여 신청 및 접수업무

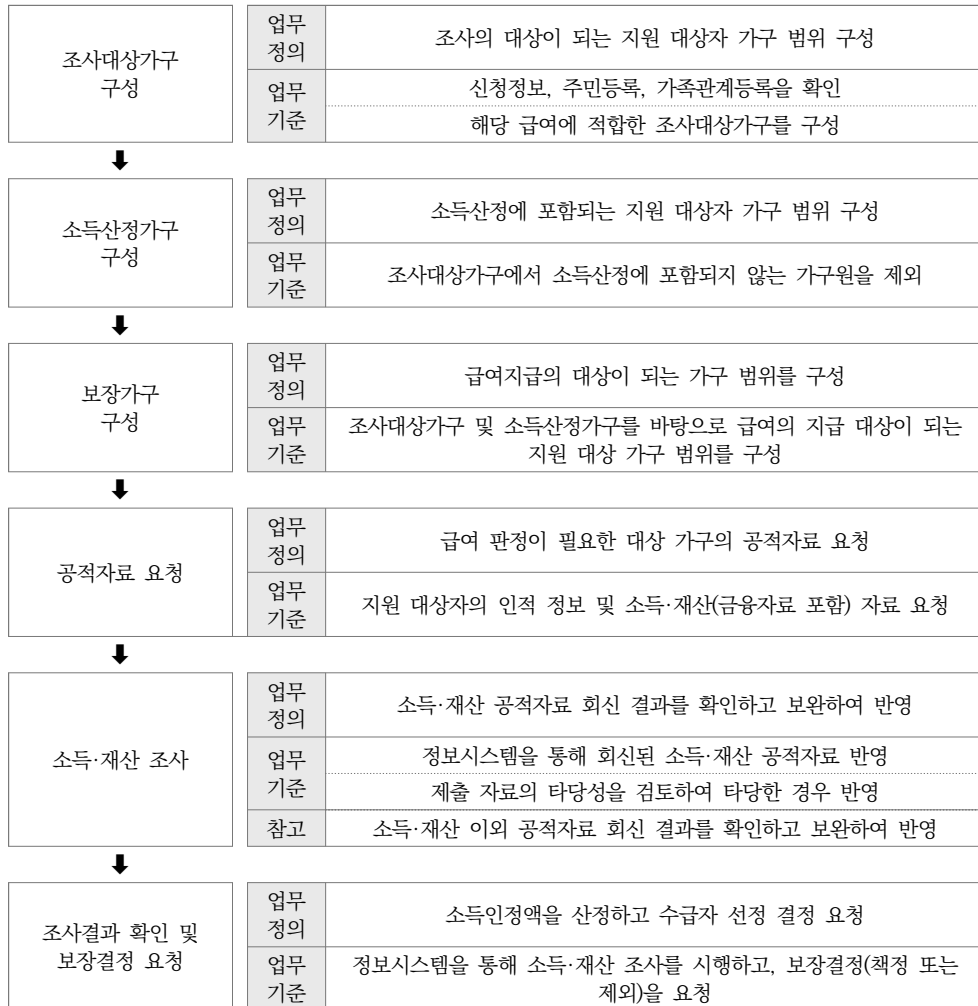




## 나. 조사

- 차상위계층 지원사업의 조사업무는 시·군·구 통합조사팀에서 71개 사업을 수행하고 있으며, 뒤를 이어 보건소 14개, 공공기관 11개 사업의 조사를 수행하고 있음.
- 이 외에는 민간기관에서 6개 사업, 정부지청에서 5개 그리고 학교에서 3개 사업의 조사를 담당하고 있음.
- 차상위계층 지원사업의 소득·재산 조사는 사회보장정보시스템(행복e음, 범정부)을 통해 이루어지고 있으나, 민간기관에서 시행 중인 사업에 대한 연계 확인이 필요한 상황임.
- 조사 단계는 조사 대상자 구성, 소득산정가구 구성, 보장가구 구성, 공적자료 요청, 소득·재산 조사 그리고 결과 확인 및 보장결정 요청 순으로 업무 처리가 이루어짐.
- 즉, 복지급여의 급여기준 부합 여부를 판단하기 위해서는 공적자료에 기반한 조사가 필요하고, 조사결과에 따라 수급 판정과 급여수준이 결정됨.
- 복지급여 조사를 위한 업무 정의, 업무기준 그리고 참고 사항을 살펴보면 다음 그림과 같음.

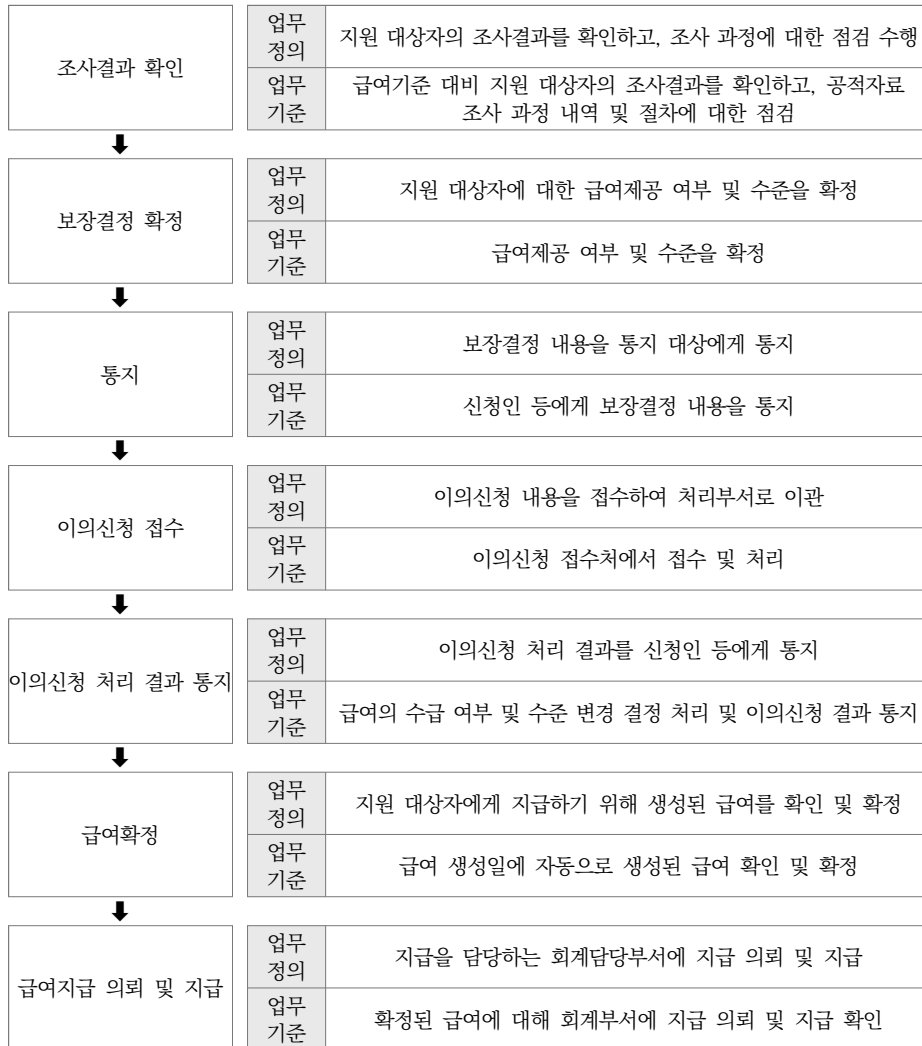
[그림 5-18] 조사업무



#### 다. 보장결정 및 제공

- 차상위계층 지원사업의 보장결정을 수행하는 기관은 조사기관과 동일함.
  - 시·군·구 사업부서에서 71개 사업을 수행하고 있으며, 뒤를 이어 보건소 14개, 공공기관 11개 사업의 복지급여를 제공하고 있고 민간기관에서 6개 사업, 정부지청에서 5개 그리고 학교에서 3개 사업의 조사를 담당하고 있음.
- 보장결정이 이루어진 후 제공기관은 사업 유형별로 상이한 형태를 보임.
  - 차상위계층 지원사업을 제공하는 기관은 민간기관 37개, 시·군·구 34개 순으로 많았으며 뒤를 이어 공공기관 23개, 보건소 8개, 정부지청 5개 그리고 학교 3개로 구성되어 있음.
- 차상위계층 지원사업의 보장결정과 제공업무는 조사결과 확인에서 시작해 보장결정 확정, 통지, 이의신청 접수 및 결정, 급여확정 등으로 구성됨.
  - 공적자료에 의한 조사결과를 바탕으로 보장결정이 이루어지고, 판정결과 또는 급여수준에 이의가 있는 경우는 권리 구제 측면에서 이의신청 접수 절차가 이루어짐.
  - 이를 통해 급여 자격 결정이 이루어지고 복지급여 신청자에게 법정 처리 시한 내에 통지가 이루어져야 함.
- 복지급여 보장결정 및 제공업무를 위한 업무 정의, 업무기준 그리고 참고 사항을 살펴보면 다음 그림과 같음.

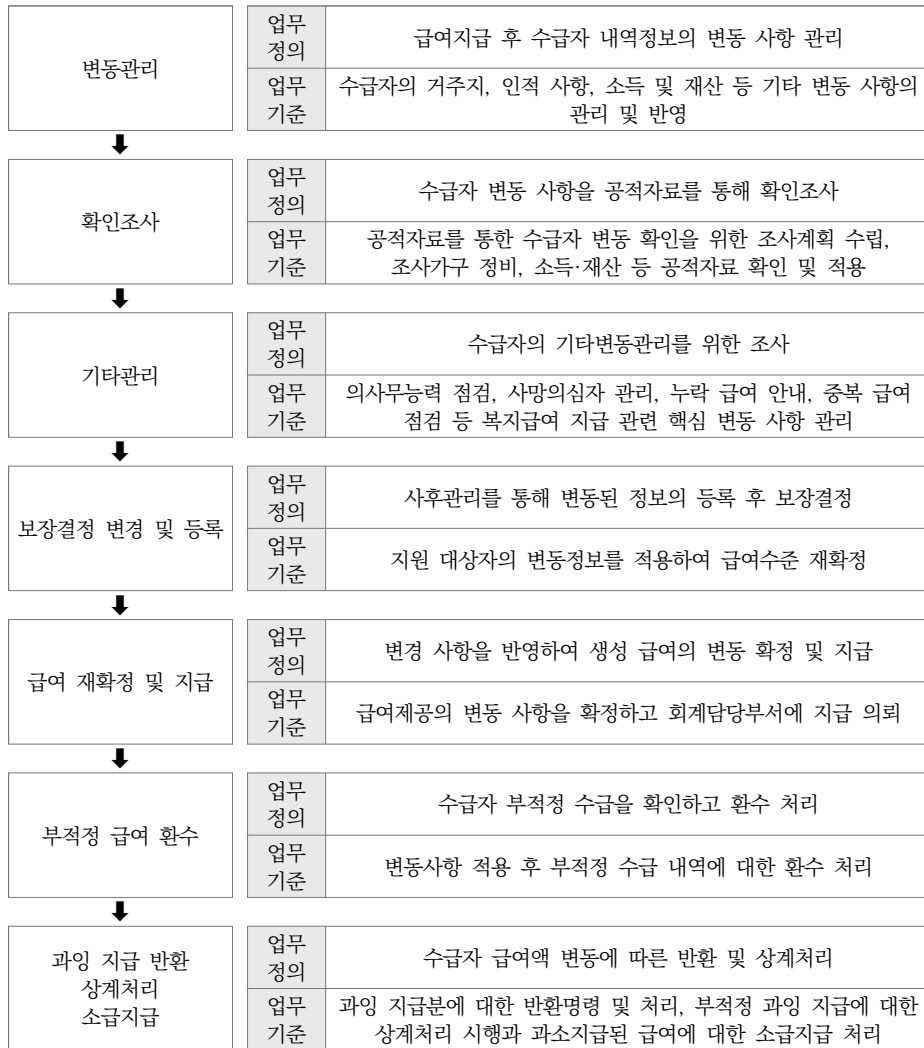
[그림 5-19] 보장결정 및 제공업무



## 라. 사후관리

- 차상위계층 지원사업의 사후관리는 보장기관을 중심으로 이루어지고 있음.
  - 시·군·구에서 71개 사업, 보건소에서 14개 사업, 공공기관에서 11개 사업, 민간기관에서 6개, 정부지청 5개, 학교 3개 사업에 대한 사후관리 업무가 이루어지고 있음.
  - 복지급여의 사후관리 업무의 주체는 보장기관과 동일하며, 책임기관과 수행기관의 차이는 있을 수 있음. 예를 들면, 시·군·구 사업부서 또는 통합조사팀의 업무임에도 불구하고 모니터링 등 특정 업무의 경우 읍·면·동에서 수행하기도 하지만, 실질적인 업무수행기관은 보장결정을 한 부서의 기관으로 보는 것이 명확함.
- 사후관리의 핵심 업무는 변동관리, 확인조사 그리고 기타관리이며 이는 보장결정기관에서 수행하는 업무임.
  - 복지수급자의 상황은 유동적이고 변동 가능하기 때문에 수급기준에 부합하는지 정기적으로 확인할 필요가 있으며, 이는 공적자료를 통해 변동관리, 확인조사 그리고 기타관리 방법을 활용하여 점검하고 있음.
  - 아울러 복지급여의 자격과 급여수준의 변동이 발생한다면 급여의 재확정과 지급 그리고 과잉 지급 반환, 상계처리, 소급지급 등의 방법이 적용됨.
- 복지급여 사후관리를 위한 업무 정의, 업무기준 그리고 참고 사항을 살펴보면 다음 그림과 같음.

〔그림 5-20〕 사후관리업무



## 제4절 차상위계층 지원제도의 수행체계 효율화 방안

### 1. 차상위계층 발굴 및 상담체계 강화 필요

#### 가. 발굴

- 복지급여에 대한 사각지대 유형을 (1) 복지급여 신청이 이루어지지 않은 자, (2) 신청이 이루어졌더라도 탈락한 자, (3) 복지급여를 수급하더라도 욕구가 미충족된 자로 구분해 볼 수 있음.
- 사각지대 발굴의 중요성이 정치적 수사(rhetoric)로 사용되고 있지만 명확한 개념 정립이 이루어지지 않고 있음.
- 통상적으로 복지수급을 받지 못하여 제도권에서 파악하기 어려운 대상자이거나 복지욕구가 있음에도 불구하고 적절한 복지급여를 받지 못하는 대상자 또는 상황을 일컬음.
- 차상위계층의 발굴과 지원을 위한 다각적인 측면에서 방안 마련이 필요함.
  - 첫째, 복지급여를 신청하지 않았거나, 제도를 알지 못하여 신청하지 않은 자에 대한 발굴이 필요함. 대표적인 방법으로 읍·면·동 복지담당인력과 지역사회보장협의체 등이 참여하여 현장 방문으로 사각지대를 해소하는 방법이 있고, 사각지대 정보를 활용하여 사각지대 집단 및 대상을 발굴하는 방법도 있음. 이는 차상위계층을 목표로 한 방법이기보다는 불특정 복지 사각지대에 대한 대응책으로 볼 수 있음.
  - 둘째, 차상위계층을 위한 복지급여의 통합지원이 필요함. 급여 신청 후 급여기준에 부합하지 않은 대상자에게는 타 복지급여의 제공체계가 필요함. 특히, 국민기초생활보장제도(생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여) 신청 후 탈락자 또는 탈수급한 자를 대상으로 차상위계층 복지급여의 통합 제공을 위한 체계 마련이 필요함.
  - 셋째, 차상위계층 지원사업을 신청하여 수급하고 있더라도 욕구에 충족하지

못한다면 지역복지 측면에서 접근해야 함. 특히, 민간자원을 동원하기보다는 공공복지급여와 민간복지자원의 연계가 필요함. 이를 통해 차상위계층을 발굴하는 방안을 고민하기보다 이를 완화하는 방안을 고민하는 것이 옳음.

□ 차상위계층 지원제도는 국민기초생활보장제도와 밀접하게 관련되어 있음.

○ 물론 차상위계층 지원제도의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 달라질 수 있지만, 국민기초생활보장제도의 급여기준에 부합하지 않은 대상자가 차상위계층으로 편입될 가능성이 가장 높음.

○ 따라서 국민기초생활보장제도에서 탈락하거나 탈수급한 대상자에 대한 통합적 지원이 필요함.

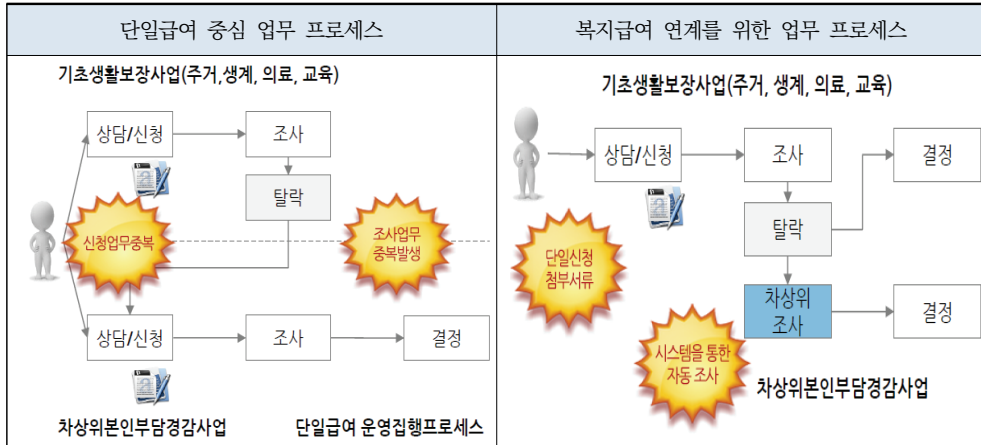
□ 현재 국민기초생활보장제도를 신청하여 탈락하였거나, 확인조사를 거쳐 탈수급이 확인된 대상자는 차상위계층 지원제도를 다시 신청하거나, 신청하지 못해 수급 가능한 차상위계층 지원제도를 이용하지 못하는 경우가 있음.

○ 이를 미연에 방지하기 위해서는 기초생활보장 신청 시 차상위계층 지원사업을 병행 신청하여 기초생활보장 신청 탈락자가 공백 기간 없이 차상위계층 사업의 수혜를 받을 수 있도록 하는 절차를 마련할 필요가 있음.

○ 이를 통해 복지업무 담당자의 업무 중복과 신청 대상자의 대기 시간을 감소할 수 있으며, 무엇보다 통합신청을 통해 복지 체감도를 증진시킬 수 있음.



[그림 5-21] 국민기초생활보장제도와 차상위계층 지원제도의 신청기능 연계



자료: 사회보장정보원, 2017, p. 192, 차세대 사회보장정보시스템 BPR/ISP 자료,

- 복지급여 신청 후 탈락자를 대상으로 자동 신청이 이루어지기 위해서는 통합신청 프로세스의 개선과 제도적 개선이 필요함.
- 특히 복지급여 연계를 통해 타 복지급여를 신청하더라도 추가적인 구비 서류 요구 등 별도의 절차 없이 진행이 이루어져야 함.
- 이를 위해서는 개별 신청주의를 극복해야 하고, 욕구별 또는 대상자별 통합신청체계 마련이 필요하며, 서비스 연계 기능의 강화가 필요함.
- 아울러 복지급여의 신청 희망제도에 대한 논의가 필요하고, 이를 위해서는 선신청제도에 대한 업무 처리 절차 마련이 필요함.
- 복지급여 신청 가능자, 예를 들면 제대군인, 출생 예정자, 65세 도래자 등 향후 인적 사항 변동으로 복지급여 신청 자격이 생기는 경우는 수급 희망 이력관리 제도를 도입하여 사전적 대응이 가능함.
- 국민기초생활보장제도 수급자의 경우도 소득·재산 변동 및 자격 변동으로 탈수급이 이루어질 경우 차상위계층 지원제도 희망서를 작성하고, 탈수급 시 자동적으로 신청이 이루어지는 제도 마련을 고민해 볼 수 있음.

## 나. 상담

- 차상위계층 지원제도가 17개 부처 110개 복지급여로 구성되어 있으며, 이는 다양한 전달체계를 통해 집행되고 있지만, 초기 상담을 통해 복지욕구 판정과 서비스를 연계하려는 체계 마련이 중요함.
- 무엇보다도 복지 대상자의 욕구를 종합적으로 파악할 수 있는 체계 마련이 필요하고, 욕구사정을 위한 체크리스트 작성, 복지상담 역량 강화, 정보기술을 활용한 상담시스템 고도화 등이 제시되고 있음.
- 현재의 초기 상담은 복지 대상자가 신청하려는 사업을 중심으로 이루어지고, 대상자의 면밀한 욕구 파악 및 검토는 미약함.
- 적극적인 복지행정의 실현과 대상자별 맞춤형 서비스 제공을 위해 초기 상담이 강화되어야 하지만 정형화된 업무 절차, 매뉴얼 부재 및 읍·면·동 복지담당 인력의 업무 가중으로 단순 상담이 이루어지고 있는 실정임.
- 복지담당인력에 따라 초기 상담 품질의 편차가 크며, 읍·면·동 업무 쏠림으로 맞춤형 정보를 제공하는 데 한계가 있음.
- 특히, 현재 초기 상담의 기능은 복지사업 정보 안내와 신청 접수 전 정보 수집 절차를 중심으로 이루어지고 있어 복지욕구 대응에 한계가 있음.
- 실효적 상담과 안내를 위해서는 과거 상담 이력과 급여의 수혜 이력 등을 총체적으로 활용하여 적극적인 행정행위가 이루어져야 함.
- 그럼에도 불구하고 사회보장급여의 이용법 제16조 수급권자 등에 대한 상담, 안내, 의뢰 등에 대한 법을 살펴보면 상담 시 활용이 가능한 정보를 포괄적으로 규정하고 있고, 업무행위를 광범위하게 규정하는 등 정보 활용 범위의 부재와 함께 구체적인 절차가 명시되어 있지 않음.
- 즉, 업무 처리가 이루어지는 복지담당인력의 열정과 노력에 기인하여 복지 대상자 상담이 이루어지는 문제점을 해소하기 위한 상담 절차 및 여건의 개선이 필요함.

□ 복지 대상자의 맞춤 서비스 제공 및 통합신청을 위해 상담 절차를 1차 상담체계, 2차 상담 체계 그리고 3차 통합 신청 체계로 구분하는 것이 필요함.

○ 1차 상담에서는 단순 급여 신청 대상자와 복합적 욕구를 지닌 대상자를 구분하여 업무 처리 과정을 이원화할 필요가 있음.

○ 2차 상담체계에서는 급여 신청 대상자를 중심으로 통합신청에 필요한 욕구조사와 수급 가능한 복지급여 탐색에 주안점을 둠.

○ 마지막 3차 상담체계에서는 통합신청 안내와 함께 타 기관에서 신청 접수를 받고 있는 복지급여의 서비스 의뢰가 이루어져야 함.

○ 이를 도식화하면 다음과 같음.

[그림 5-22] 초기 상담 업무 처리 과정 단계화

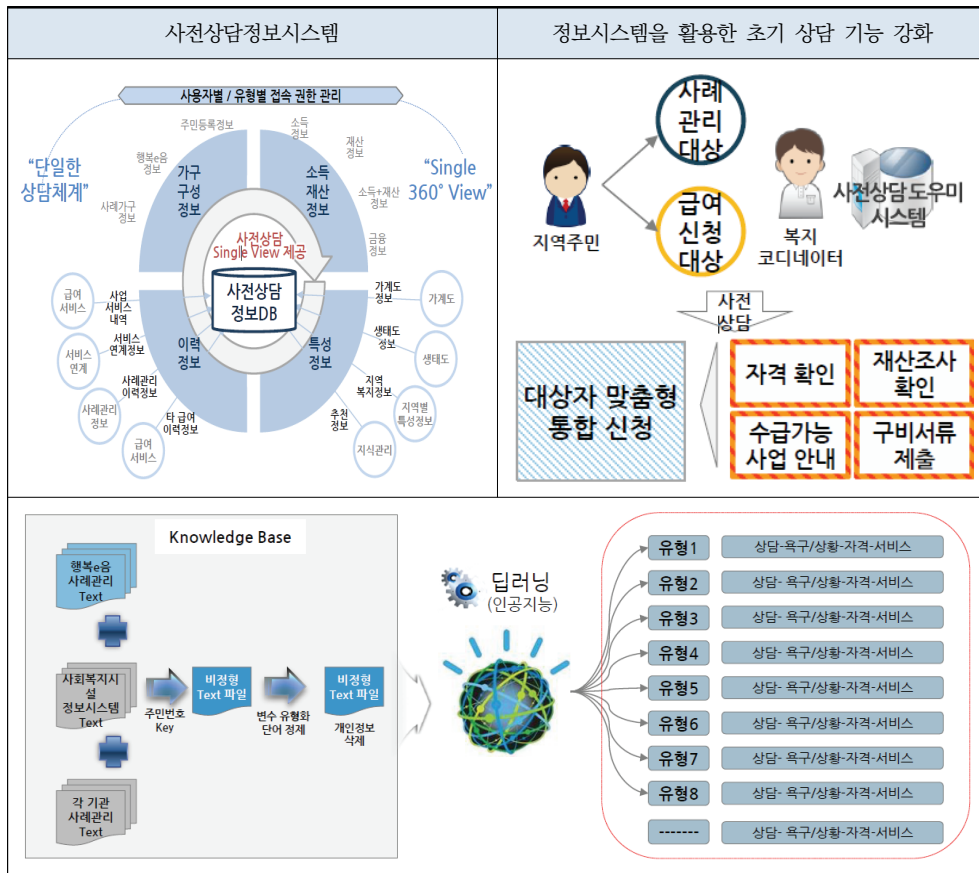
1차 상담	업무 정의	1차 상담을 통해 단순 신청 대상자와 사례관리후보군을 도출하고, 복지 위험도를 기준으로 이원화(two track) 업무 처리
	업무기준	- 단순 신청 대상자는 신청 가능한 복지급여를 파악하고 2차 초기 상담으로 전환 - 사례관리 대상자는 사례관리 접수 후 내부·통합·공동 사례관리 전환
↓		
2차 상담	업무 정의	1차 상담으로 도출한 급여 신청 대상자의 욕구를 재확인하고 수급 가능 신청 사업의 신청을 위한 사업 설명 및 신청 안내
	업무기준	개인 가구 단위 복지 욕구를 면밀히 파악하고, 수급 가능한 복지급여 검토 및 신청 접수를 안내함
↓		
3차 상담	업무 정의	차상위계층 지원사업 등 욕구 대비 필요 사업의 통합신청 및 사례관리 의뢰
	업무기준	- 욕구 대비 신청 가능한 복지급여의 통합신청 접수 및 정보 제공 - 2차 상담을 통해 사례관리 필요성 발견 시 사례관리 접수 및 의뢰

□ 복지 대상자의 상담정보를 공유지식화하여 초기 상담의 전산화 및 업무 부담의 완화가 필요함.

○ 초기 상담이 개인의 역량에 의존하면 균일한 복지급여 제공이 어렵기 때문에 기계 학습(Machine Learning) 기능 등을 활용하여 상담기능을 강화할 필요가 있음.

- 아울러 복지담당인력이 수행한 초기 상담 정보에 대해 지식관리(Knowledge Management)기술을 적용하여, 초기 상담의 효율화뿐만 아니라 도출된 복지 욕구에 대한 최적의 해결책을 제시함.
- 이를 위해서는 사회보장정보시스템(통합사례관리시스템 등)에 적재되어 있는 개인/가구 단위 통합조사표 속성 정보인 가구 구성, 소득·재산, 수혜 이력, 사례관리, 서비스 이력 정보 등을 활용할 수 있어야 함. 특히, 읍·면·동 이외 타 공공기관에서 차상위계층 대상자 초기 상담에 활용될 수 있어야 함.

[그림 5-23] 초기 상담 기능 강화를 위한 상담정보시스템 방안



자료: 사회보장정보원, 2017, p. 142, 차세대 사회보장정보시스템 BPR/ISP 자료.

## 2. 모의계산 정보 기능 강화와 제도화 필요

- 복지 공급자 및 수요자 관점에서 수급 가능한 복지서비스를 사전에 탐색해 볼 수 있는 복지급여 모의계산 기능이 필요함.
  - 공급자 관점에서는 상담체계를 효율화하고, 수급 가능한 복지급여를 적시적소에 안내하기 위해 모의계산 기능이 필요함.
  - 수요자 관점에서는 차상위계층 지원제도의 이해를 도모하고, 복지 대상자의 여건에 따라 수급 가능한 복지사업을 스스로 점검할 수 있는 기능을 제공함.
- 지자체 및 복지서비스 제공기관의 상담 및 급여 신청 안내 기능 강화.
  - 복지서비스 제공기관에서 대상자 초기 상담과 타 기관 서비스 의뢰에 필요한 자격 판정 모의계산 서비스 기능 제공이 필요함.
  - 이를 위해서는 현재 신청 접수 기능을 강화하고, 지식정보화 기술을 활용하여 모의계산의 정확성을 제고할 필요가 있음.
- 복지 대상자가 본인이 필요한 복지급여를 직접 검토하고 신청이 가능한 통합적 정보·서비스를 검색하는 기능을 마련할 필요가 있음.
  - 복지 대상자 스스로 복지급여를 검색하고 수급 가능 여부를 판단하여 온라인에서 급여 신청이 가능하도록 원스톱 정보서비스 제공이 필요함.
  - 이를 위해서는 모의계산에 활용할 수 있는 정보의 연계와 복지급여 검색 기능 그리고 온라인(모바일) 신청체계 일원화가 필요함.
  - 복지 대상자가 직접 기입하는 방식보다는 공적자료를 연계하여 자가진단 정보 지원 체계를 마련하는 것이 중요함.
- 차상위계층 지원제도의 초기 상담 기능 강화와 업무 처리 효율성 및 대국민 편의성 제고를 위해 복지급여 모의계산 기능 강화 및 제도화가 필요함.
  - 이를 위해서는 복지급여 모의계산에 필요한 데이터 연계 및 정보기술의 적용

이 필요하고, 신청 단계에서 모의계산 업무를 제도화할 필요가 있음.

□ 차상위계층 지원제도의 모의계산을 위한 정보기술 적용의 핵심 사안은 정보시스템 간 연계와 데이터의 활용 여건 개선임.

○ 차상위계층 지원제도를 집행하고, 복지 대상자를 관리하는 시스템은 사회보장정보시스템(행복e음, 범정부) 외에도 각 부처별로 다양한 시스템이 존재함.

○ 차상위계층 지원사업의 모의계산을 강화하기 위해서는 사회보장정보시스템(행복e음, 범정부)에 적재되어 있는 수급자 인적 정보, 소득·재산 및 자격정보의 연계가 필요함.

○ 이들 간 정보시스템 연계 기반 확보가 필요하고, 운영·관리에는 대상자 정보, 범위, 연계 방식, 자료 정비 등에 대한 표준 절차와 거버넌스체계 마련이 필요함.

□ 현재 모의계산업무를 제도화하여 상담 및 신청 접수 단계에서 활성화할 필요가 있음.

○ 복지 대상자 상담 과정에 '복지급여 모의계산' 업무를 지침으로 규정하여, 도출된 복지급여에 대한 통합적 지원체계 마련이 필요함.

○ 신규 신청자의 경우 직접 기입 정보를 활용하여 모의계산업무를 수행하거나, 행정정보공유센터의 실시간 정보 연계를 통해 차상위계층 지원사업의 모의계산을 시행할 필요가 있음. 사회보장정보시스템(행복e음, 범정부)에 등록되어 있는 기존 수급자 정보시스템 내 인적 정보를 연계하여 수행 가능함.

### 3. 의뢰체계 강화 필요

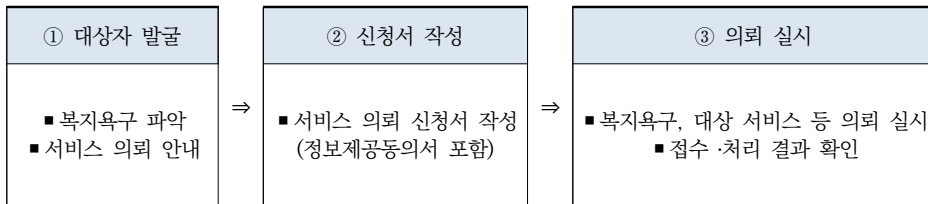
□ 서비스의뢰체계는 상이한 전달체계를 보완하고 맞춤형 복지서비스를 제공하기 위한 기관 간 상호 연계 체계로 이해할 수 있음.

○ 각 기관에서 초기 상담을 통해 도출된 욕구를 해결하기 위한 서비스를 해당 기관에서 제공하고 있지 않을 때 서비스 제공 기관에 서비스 신청을 의뢰하는 절차임.

- 현재 범정부 복지서비스 의뢰체계는 6개 기관 38개 공공의료원을 대상으로 실행 중임.
  - 장애인고용공단, 국민연금공단, 지방의료원, 금융감독원, 고용센터 등에 이용 중이며, 공공기관과 읍·면·동 주민센터 간 연계체계가 구축되어 있음.
- 사회보장정보시스템(범정부)을 통해 서비스의뢰체계가 구축되어 있지만, 6개 의뢰기관에서 읍·면·동으로의 일방향으로만 의뢰체계가 운영되고 있음.
  - 그리고 의뢰기관은 의뢰 대상자 정보 중 성명과 주소만 검색 가능할 정도로 제한된 정보를 활용하고 있으며, 공공기관에서 읍·면·동으로의 일방향 의뢰체계이기 때문에 한계가 있음.
  - 아울러 지역사회 유관기관인 민간복지시설과 소방서 등과의 연계도 이루어지지 않아 의뢰시스템의 이용 실적은 낮은 편임.
- 서비스의뢰시스템의 도입 취지는 복지 대상자 측면에서 맞춤형 복지급여를 제공하는 데 있음.
  - 초기 상담을 통해 도출된 복지욕구를 해소하기 위해 해당 기관에서 집행하는 복지급여뿐만 아니라 타 기관에서 집행 중인 복지급여에 연계하기 위함임.
  - 복지 대상자 상담을 통해 욕구를 도출하고, 해당 복지욕구의 해소를 타 기관에서 집행할 경우 서비스 의뢰 희망 의사를 확인하여 서비스 의뢰를 실시함.
    - 사회보장정보시스템(행복e음, 범정부) 접근이 가능한 경우 원스크린 화면을 통해 현재 수급 여부를 확인하고, 수급하지 않을 시 의뢰 수행.
    - 서비스 의뢰업무는 직접적인 서비스 신청이 될 수 없고, 해당 급여를 집행하는 기관에 대상자 발굴 측면에서 대상자를 의뢰해 주는 행정업무의 특성을 지님.
  - 상담 대상자가 서비스 의뢰에 대한 욕구가 있을 경우 ‘서비스 의뢰 신청서’를 작성하여 정보시스템에 등록하는 절차를 거침.
    - 사회보장정보시스템 또는 사회복지시설정보시스템의 ‘서비스 의뢰’ 기능을

활용하여 해당 서비스를 의뢰하되, 서비스 의뢰 기관은 수신기관의 업무 수행에 필요한 상담 내역 및 신청 목적 등에 대한 내용 전달이 필요하다.

[그림 5-24] 서비스 의뢰 절차



#### □ 서비스 의뢰 접수 및 처리

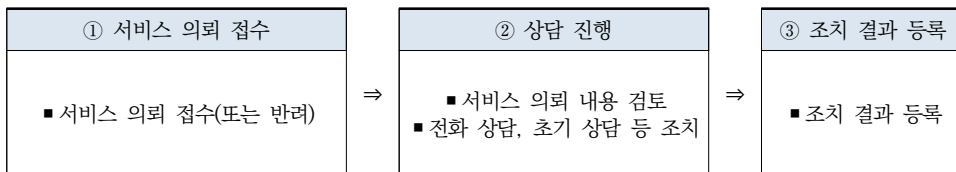
○ 복지 대상자 발굴 및 대응 측면에서 서비스 의뢰 처리가 이루어져야 되고, 각 기관별 서비스 책임자의 점검 아래 권한 배분이 이루어져야 함.

- 단, 서비스 의뢰가 잘못 이루어진 경우는 사유를 기재하여 반려 처리가 가능한 체계 마련이 필요함.

○ 의뢰 요청이 이루어진 기관의 사전 상담 내역 정보, 특히 의뢰 대상자의 기본 정보, 복지욕구, 상담 내용 등을 토대로 서비스 계획 점검 및 상담 절차를 검토함.

○ 의뢰 접수가 이루어지면 유선 등을 통해 대상자와 연락을 취한 후 단순 안내, 내방 요청, 초기 상담 진행 등의 행정업무를 실시함.

[그림 5-25] 서비스 의뢰 접수 절차



□ 서비스 의뢰는 사각지대를 발굴하고, 맞춤형 복지서비스 제공을 위한 제공기관 간에 협력하는 과정이며, 각 기관의 초기 상담을 기초로 하여 지원 가능한 서비



스를 구체화하고, 타 기관 집행 업무 시 업무 협조의 의미로 의뢰하는 행정업무임.

- 따라서 서비스 의뢰는 서비스 신청 절차가 아닌 단순 복지 대상자 발굴 과정이 되어야 하고, 양방향 의뢰체계 구축 마련이 필요하며, 이를 활성화할 수 있는 정보기술 적용 방안 마련이 필요함.
- 즉, 개별 보장기관에서 초기 상담을 통해 도출된 복지욕구에 대한 적극적 행정을 수행하기 위해서는 보장기관 간 양방향체계 마련이 필요하고, 정보 활용의 범위가 확대될 필요성이 있음.

#### 4. 요약 및 수행체계의 개선안 개요

- 이 장에서는 17개 부처 110개 차상위계층 지원제도의 업무 처리 효율화와 통합적 지원 방안을 제시하였음.
- 이를 위해 차상위계층 지원제도의 집행에 필요한 공통업무를 살펴보고 세부 절차를 검토하였음. 물론 현재 사회보장급여의 통합업무를 기준으로 차상위계층 지원제도의 특성을 고려하여 업무 처리 절차를 살펴보았음.
- 아울러 이를 효율화하기 위해 발굴 및 초기 상담 강화, 자가진단 강화를 위한 모의계산 기능 강화 그리고 보장기관 간 연계체계 마련을 위한 의뢰체계 개선을 위한 방안을 검토하였음.
- 상담 접수 업무를 수행하는 기관은 읍·면·동 72개, 보건소 14개, 공공기관 10개, 정부지청 5개, 학교 3개 순임.
- 복지급여 접수 후 자격 판정을 위해 필요한 조사 단계는 시·군·구 통합조사팀에서 71개의 사업을 조사하고 있고, 보건소 14개와 공공기관 11개 그리고 민간기관 6개, 정부지청 5개 그리고 학교에서 3개의 복지사업 조사업무가 이루어지고 있음.
- 차상위계층 지원사업의 급여기준을 살펴보면 복잡 다양하며, 복지급여의 신청 단계부터 다양한 주체들에 의해 집행되고 있어 복지급여 간 연계와 통합적 집행의 필요성이 나타났음.

□ 이와 같은 차상위계층 지원제도의 업무 처리를 효율화하고, 복지 대상자를 위한 통합적 지원체계를 고민하기 위한 정책적 노력이 필요함.

○ 이를 위해 이 장에서는 초기 상담을 통해 욕구를 상세히 도출하고, 이의 충족을 위해 복지급여 통합제공체계의 필요성을 제시함. 특히, 국민기초생활보장제도 신청 후 탈락자 또는 탈수급한 자를 대상으로 차상위계층 복지급여 통합제공체계를 강화해야 함.

○ 그리고 초기 상담 과정에서 복지욕구를 면밀히 파악할 수 있는 방안 마련이 필요하고, 이를 위해서는 욕구사정도구 개발, 복지상담 역량 강화뿐만 아니라 정보기술을 활용한 상담시스템 고도화 등이 필요함.

○ 아울러 복지상담 과정에서 수급 가능한 복지급여를 검토하기 위한 모의계산체계의 확립이 필요함. 이는 상담 과정에서 복지 대상자에게 수급 가능한 복지급여를 적시적소에 안내할 수 있을 뿐만 아니라 대상자 스스로 자기관리를 할 수 있도록 여건을 마련해 주는 데 의의가 있음.

○ 마지막으로 차상위계층 지원사업은 읍·면·동을 통해서만 집행되는 것이 아니라 타 복지기관을 통해서도 집행되고 있기 때문에 이들 간 정보 연계와 서비스 의뢰체계의 활성화가 필요함. 그리고 일방향적인 의뢰체계를 개선하고 정보기술 등을 활용한 업무 처리의 효율화가 필요함.

□ 차상위계층 지원사업은 분절적으로 집행하기보다는 연속적, 상호 통합적으로 집행될 필요성이 있음.

○ 즉, 복지 대상자의 복지욕구를 최대한 해소하기 위해 차상위계층 지원사업은 전달체계가 상이하더라도 통합적으로 집행되어야 함.

○ 차상위계층 지원사업의 집행체계가 연속적인 스펙트럼을 가진 개념이라면 실효성 있는 연계 단계를 고민해야 하고, 이는 ① 가장 단순한 연계(networking) 혹은 정보교환에서 ② 중간 수준인 기관 간 협약을 통해 공식적 업무집행 단계를 형성하고, ③ 가장 높은 수준인 사업 신청 및 집행의 위임 혹은 업무 처리의 연계가 필요함(함영진, 2014).

- 이 장에서 적시한 통합적 집행 방안이 의미하는 것은 17개 부처 110개에 이르는 차상위계층 지원사업 전체를 하나의 사업 또는 특정 부처의 사업으로 통합하는, 이른바 물리적 통합을 의미하기보다는, 사업 간 또는 업무 처리 절차 간 논리적 연계를 의미함.
- 이를 위해서는 차상위계층 지원사업을 관장하는 주무 부처, 이를 전달하는 집행기관 그리고 일선기관에서 상담과 신청을 담당하는 복지담당인력의 역할이 중요함.
- 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 업무 처리 절차의 체계화, 서비스 의뢰의 공식화 등 제도적 기반뿐만 아니라 서비스 모의계산, 상담 방법 정보화 등의 기술적 여건 마련이 필요함.



# 제 6 장

## 정책과제와 통합지원 방향

제1절 정책과제

제2절 차상위계층 통합지원과 고려 사항



# 6

## 정책과제와 통합지원 방향

### 제1절 정책과제

- 차상위계층 지원제도의 법적 정의와 의미, 현황과 변화 분석의 시사점 중 핵심적인 내용을 요약하면 아래와 같음.
  - 차상위계층이라는 개념의 정책적 유용성에 대하여 변화된 정책 환경을 고려한 재평가가 이루어져야 함.
    - 빈곤층으로의 추락을 예방하거나 빈곤층에 대한 욕구별 급여의 필요성 등이 과거 법상의 차상위계층의 개념적 유용성이었음.
    - 최근 빈곤 예방이나 욕구 영역별 각종 지원제도가 발전하고 있는 상황에서 차상위계층이라는 별도의 개념과 집단 구분의 필요성은 저하되었다고 판단.
  - 차상위계층 기준이 차상위계층 지원에서 효과적으로 활용될 수 있도록 하는 전향적인 개선이 필요함.
    - 차상위계층 지원제도의 개념과 기준으로 인한 역진성의 위험 등 기준 설정으로 인한 지원의 중첩과 배제 위험을 고려할 필요가 있음.
    - 기준의 중첩이 심화되는 원인을 추정하여 보자면 저소득층 지원을 하는 각 제도가 자체적으로 정치한 대상 선정기준을 마련하는 것은 제도 준비 시간과 논의의 범위, 전문성을 고려할 때 여의치 않은 상황에서 비롯되었을 것으로 이해됨.
    - 이러한 상황에서 기존 제도의 기준을 준용하는 현상이 만연하여 있으며 이러한 현상은 새로운 제도 신설이 더 많아지면서 기준, 지원의 중첩 위험을 심화시키고 있음.
    - 적격성 심사 과정에서 확인하는 소득과 재산에 대한 정보의 수집을 위하여 대부분의 사업들이 사회보장정보원과 협의하게 되면서 사회보장정보

원이 기존에 적용 중인 기준을 활용하는 것을 더 쉽게 선택하게 되는 것으로 이해됨. 이미 협의 과정에 이러한 입장이 전달되고 반영된 사례들이 발견됨.

- 차상위계층 지원제도 집행 과정에서 발생할 수 있는 개인정보자기결정권 침해의 위험에 대하여 예방적인 노력이 필요함.
- 차상위계층 지원제도가 국민의 권리 보장을 강화하는 방식으로 수행되도록 기준 인식의 용이성 제고 등을 고려하여야 함.
- 복잡한 기준이 더 정교하고 합리적이라는 선입관의 작용을 심층 검토할 필요가 있음. 기준의 인지 용이성에 대한 깊이 있는 고려가 부족한 데는 권리보다 시혜로서의 복지 역사가 가진 특이성이 작용하였을 가능성도 높음.
- 차상위계층 지원제도들이 국민의 수급권을 보장하는 방식으로 지원되도록 일선의 제도 이해, 공적 자원에 대한 우선 연계 등 통합지원 기반을 강화할 필요가 있음.

○ 본 연구의 분석 결과에 근거하여 차상위계층 지원제도의 장단기 과제를 정리하면 다음과 같음.

## 1. 단기적으로 고려할 수 있는 과제

□ 차상위계층 지원사업의 기준 모델 제시 등 과도기적인 기준 다양화 준거 마련.

○ 차상위계층 지원사업의 기준으로 다양한 차등화된 기준을 제시, 개별 정책이 이를 참고 활용할 수 있도록 개선함.

- 소득인정액의 경우 내부적 기준을 상이하게 하는 것은 지양함. 이유는 소득 인정액 개념이 심히 어려워 수급자 또는 수급권자의 인지를 어렵게 하는 개념인데, 이에 더하여 이 개념의 구체적 산식이 상이하다면 이러한 어려움이 가중될 것임.
- 소득인정액은 본래의 취지를 고려하여 생계급여와 같은 현금급여의 매우



엄격한 공공부조제도에 한정하고, 이 기준에 대해서도 소득과 재산의 이중 적용과 같은, 국민이 이해하기 쉬운 기준을 활용하는 안을 적극 검토.

- 소득·재산을 병렬 적용하는 방식으로 기준을 설정하여도 중위소득 50%에 한정하기보다 60%, 70% 등 다양한 기준을 제시하는 것이 바람직할 것임.
  - 현재 소득인정액 기준 중위 50%를 기준으로 하는 제도의 비율이 매우 높은 상황임.
  - 한편 수급자와 차상위계층을 대상으로 포괄, 한정하는 제도의 비율도 높은 상황임.
  - 이러한 상황에서는 제도의 다층화, 탈수급의 단계 확보가 어려울 것으로 우려됨.
- 현재 국가장학금사업 중 학자금지원제도는 이와 유사한 기준을 사용 중.
  - 2012년 시작된 국가장학금사업은 한국장학재단주관으로 실시 중.
  - 국가장학금 지원에서 차상위계층은 1구간으로 간주, 기초수급자와 유사한 기준으로 지원. 2017년 기준 2구간 경계액은 312만 7166원으로 중위소득의 70% 수준임. 소득인정액기준 4인 기준 지급 한도액은 수급자와 동일하게 연간 52만 원. 3구간은 중위 90% 이하로 402만 642원 이하, 연간 지급 상한액은 390만 원임.
- 이러한 방식의 기준을 선택하는 경우 차상위계층 자격 확인도 이러한 다양한 기준의 적격성 여부를 확인하는 방식으로 개선될 필요가 있음.
  - 제도의 성격이나 목적, 고려하여야 하는 여건 등의 상이성을 인정하는 기준 설정도 필요함.
  - 예를 들어 주거지원의 경우는 재산기준 적용의 논리적 오류 위험이 큰 영역으로 현재도 다수의 지원사업이 소득기준을 적용함.

○ 건보 등급과 같은 기준의 합리화와 기준으로의 적용 가능성 제고.

- 건강보험의 등급은 신청자 및 수급자가 가장 쉽게 인지할 수 있는 기준임.
- 현재도 건강보험 등급을 기준으로 활용하는 제도가 적지 않음.

- 향후 건강보험등급의 형평성이 제고되면서 이러한 활용 기반이 더욱 견고해질 것으로 전망됨.
- 건강보험 등급의 의미와 실질적인 수준을 이해할 수 있도록 하는 기준 개발 지원도 유용할 것임.

○ 각 사업 주체의 차상위지원제도 적격성 여부 확인 가능성 제고.

- 모든 정책의 적격성 심사가 한곳에서만 가능한 구조는 통합에서 긍정적인일 수 있으나 정보의 연계, 교차 확인 등의 보완으로 각 주체의 적격성 심사 가능성을 높이는 방안 마련이 필요함.
- 위의 구조는 중앙정부의 각 정책 주체들의 제도 개발 및 개선뿐 아니라 지방정부의 자체적인 사업 개발과 운영에서도 필수적인 요건이 될 것임.
- 지방분권이 심화된다면 이러한 기반은 더욱 절실히될 것임.

○ 대상의 확대 과정 중 새로운 기준 설정 시 각 사업의 목적에 부합하는 기준을 설정하여 기준 합리화·다변화 추진.

- 선정기준을 재설정할 때 높은 수준의 현금지원은 복잡한 선정기준을 적용할 필요성이 상대적으로 큼.
- 반면 서비스 지원은 다소 완화된 기준을 적용할 여지가 상대적으로 큼. 이유는 서비스 필요성이 넓게 퍼져 있고 서비스의 경우 현금지원 대비 오남용의 위험이 다소 작으며 대개 사회투자적 성격을 갖기 때문임.

○ 예산 규모 작은 유사 사업에 대한 통합 조정 등으로 사업의 효과성과 효율성 제고.

- 노인 돌봄이나 기타 소규모의 유사 지원사업이 집중된 영역에 대하여 정책 조정을 추진하여 정책의 효과성을 높이면서 행정 비용을 줄이는 노력이 필요.
- 노인돌봄기본서비스 사업, 노인돌봄종합서비스, 독거노인·중증 장애인 응급 안전알림서비스 등 다양하게 운영 중. 대상 선정기준도 다양함.
- 노인 대상 돌봄사업은 관련 사업이 너무 다양함. 해당 사업 안내는 관련 사업과의 조정을 적시하기도 함.

#### □ 공적 지원에 대한 정보 공유·소개 의무화

- 예를 들어 기초생활보장 수급에서 벗어난 경우 차상위 통합지원사업으로 연계, 차상위계층 중 소득·재산이 감소한 경우 확인조사 시 기초생활보장 급여 지원 연계.
- 사례관리와 초기 상담 과정에서 공공자원부터 검색 안내, 각종 창구의 상호 교차 안내 의무화.
  - 현재 공적자원 전산망의 현장 활용이 낮은 상황임. 원인을 면밀하게 파악할 필요 있음. 이와 더불어 공적 지원, 공적자원에 대한 일선의 우선 고려와 안내가 이루어지도록 지침의 보완이나 교육이 이루어질 필요 있음.
- 민간자원에 대해서는 의뢰를 중심으로 협력하도록 하고, 협력에서도 민간조직 간 네트워크 구축을 장려하고 네트워크 내 주요 거점 조직의 구성과 이 조직을 중심으로 하는 효과적이고 효율적 연계가 가능하도록 구조화가 필요함.

#### □ 차상위, 저소득계층 지원제도 설계의 기반 강화

- 제도적 확충이나 개선 과정에서 현장의 정책 수행 정보가 반영되는 구조를 갖추어 제도 설계의 합리성을 제고할 필요 있음.
- 차상위계층 및 저소득계층 지원제도의 설계에 근거가 될 현장 정보의 수집과 축적이 긴요함. 해당 정보를 정책 설계에 활용함.
  - 사회보장법 제3조(정의)에 따르면 사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 의미함.
- 사회보장계획 등 각종 계획 수립에서 근거 기반 계획 수립 지향하기 위하여 전 사회보장제도 영역에서 일선의 정책 자료를 활용할 필요 있음. 예를 들어 미신청, 신청 후 선정 누락 등의 문제와 해당 인구집단이 파악될 필요 있음.

## 2. 중장기적으로 검토할 과제

### □ 정책 개념으로서의 '차상위계층'의 위상 변화 검토

- 국제기구의 경우 최근 중위소득 60%를 빈곤선으로 설정하고 각종 지표를 분석하는 경향을 보임.
- 우리나라의 차상위계층의 개념적 모호성이 정책적 의의를 갖기 어려운 상황에 직면함.
- 법률 수준의 차상위계층 정의가 각종 저소득계층 지원사업의 발전에서 긍정적인 기여를 할 것으로 기대하기 어려운 상황이라면 개념의 폐지도 고려할 수 있을 것으로 판단됨.
- 그럼에도 불구하고 저소득층 지원의 합리적 설계를 유지하기 위하여 저소득층 지원사업의 전체 구성과 운영에 대한 정보 수집과 평가 등이 체계적으로 이루어지는 사회보장 거버넌스 구조를 강화하여 실질적인 정책 설계의 안전장치, 저소득층 지원 구조를 갖도록 할 필요 있음.
- 사회보장기본법 등에 국민의 권리를 보장하기 위하여 기초욕구에 대한 국가의 보장 의무가 명시되는 수준의 법적 명시는 적극 고려할 필요가 있음.
- 이러한 법적 정의나 규정은 다분히 추상적인 개념으로 구체적 정의나 기준은 기타 법 또는 규칙 수준에 둘 수 있음으로 하여 기준의 다양한 제시 가능성을 열어 두는 안을 적극 검토함.

### □ 차상위계층 기준의 인식 용이성과 국민의 권리 강화

- 국민의 권리는 국민의 권리 인식에서 시작됨. 이러한 인식은 제도의 이해 용이성을 바탕으로 하여 가능함. 우리나라 사회보장제도의 기준 등 인지 어려움에 대해 심도 있는 그리고 구체적인 검토와 본격적 개선을 시도하여야 할 것임.
- 제도 인지가 어려운 상황에서 사례의 발굴을 강조하고 임의 지원 위주로 대응하는 것은 시혜로서의 복지라는 과거의 복지로 회귀라 할 수 있음.
- 인지가 쉬운 제도 설계와 홍보 강화, 국민의 역량 강화와 권리 찾기를 지원하는 노력이 필요함.

- 홍보를 강화하여도 복잡한 제도가 유지된다면 홍보의 효과는 매우 낮을 것이므로 제도의 변화가 우선될 필요 있음.
- 복지 발전의 근간은 능동적인 국민일 것임.

□ 차상위계층 지원의 강화, 통합적 지원의 이유로 등장하는 사각지대라는 용어의 본질에 대한 검토

- 사각지대는 크게 두 가지로 의미를 구분할 수 있을 것.
  - 첫째, 적격자의 비수급.
  - 둘째, 제도적 배제.
- 위의 두 가지 의미를 포괄하는 사각지대라는 개념은 모호한 해석, 부적절한 정책 대응으로 이어질 위험을 초래함.

○ 첫 번째와 관련된 의미는 수급률의 수준으로 명명하고 분석, 대응하는 것이 적절함.

- 우리나라 기초보장 수급률은 여타 국가와 비교하여 평균 수준으로 추정됨.
- 그럼에도 이 문제가 중요한 이슈가 될 수는 있음. 하지만 미신청 사유 분석 아직 불비. 미신청 사유에 대한 추가적 연구가 절실함.
- 차상위계층에 해당하는지 여부를 확인하는 것이 쉽지 않아 신청의 어려움이 가중될 수 있음.
  - ‘복지로’로 간단 조회, 상세 조회 방식의 시뮬레이션은 가능하지만 이 정보의 확산이 아직 충분하지 않고 가구 구성원의 동의와 공인인증서 공유를 필요로 하는 등 정확한 확인은 쉽지 않음.
  - 그 결과 신청이나 국민의 권리행사가 쉽지 않다는 문제가 있음.
- 탈락의 사례는 적격자로는 보기 어렵고 오히려 제도적 포용력의 문제를 검토할 자료가 됨.

○ 둘째, 제도적 배제는 자격기준의 엄격함이나 비합리성에서 비롯되는 문제로 역시 개념을 명확하게 사용할 필요가 있음.

- 제도의 구성이나 제도의 포괄성을 검토할 필요 있음.

- 현재 우리나라의 사회보장제도 구성을 볼 때 제도의 구성이나 체계는 선진복지국가와 유사함.
- 각 제도의 포괄성이 낮은 수준에 있어 제도의 시행 효과가 낮은 것에서 많은 문제들이 초래된 것으로 추정됨.
- 문제의 가장 핵심적인 원인에 대한 추가 분석이 필요함.
- 사회보험과 기타 급여 및 서비스로 보장받지 못하는 집단의 위치 등을 이해하고 제도화하는 과정이 필요함.

#### □ 비수급 빈곤층 대상 제도의 확충 및 제도화와 체계화 필요

- 현재 긴급복지, 통합사례관리 사업비, 지방생활보장위 활동 등이 비수급 빈곤층 등 저소득층 지원의 안전망으로 기능함.
- 이 제도들의 역할과 조정안에 대하여 검토할 필요가 있음.
- 이 제도들은 시·군·구와 읍·면·동 주민센터의 대응으로 위기 방지를 지원하는 중임.
- 하지만 이 제도의 실적을 감안하면 각종 사회보장제도의 확충 필요성이 있다고 판단됨.
- 지방생활보장위원회를 통해 보호가 필요하다고 인정된 수급자[생계급여 수급자 중 약 10%(관계부처합동, 2017, p. 18). 이 규모는 2014~16년 연간 각 10만 명 보호(관계부처합동, 2017, p. 24)]
- 일선의 전문적 자율성이 발휘되는 안전망을 두는 것의 효과는 있음.
- 다만 이러한 방식으로 제도적 배제에 대한 조속한 대응을 지연하는 것은 아닌지 심도 있는 반성적 고민이 필요할 것.

## 제2절 차상위계층 통합지원과 고려 사항

### 1. 관련 지침의 내용 검토와 통합지침 개발 시 차별화 방향

□ 차상위계층 통합지원과 관련된 지침의 비교와 함의 도출

○ 시·군·구, 읍·면·동의 복지사업 지원과 관련된 주요 지침으로는 「사회복지통합업무 안내」, 「희망복지지원단 업무 안내」, 그리고 「읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼」, 「차상위계층 확인사업 안내」 등이 있음(구체적 내용은 <부록 2> 참조).

- 이하 주요 지침의 내용 구성을 비교함.

- 희망복지지원단은 현재 그 부서가 배치되는 지역 단위가 시·군·구, 읍·면·동으로 지역마다 상이하고 해당 사업 안내의 내용이 주로 사례관리를 중심으로 구성되었을 뿐 아니라 여타 사업 안내와 중첩되는 부분이 산재하여, 해당 지침을 참고하되 비교하지는 않음.

〈표 6-1〉 차상위저소득계층 지원사업 관련 지침의 목차 비교

읍·면·동 맞춤형복지 업무매뉴얼	사회복지 통합업무 안내	차상위계층 확인 사업 안내
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제1부 읍면동 복지허브화 추진계획</li> <li>- I. 읍면동 복지허브화의 개요</li> <li>- II. 그간 추진 상황</li> <li>- III. 추진 계획</li> <li>- IV. 기대 효과</li> <li>○ 제2부 읍면동 맞춤형복지팀의 업무</li> <li>- I. 맞춤형 복지 주체별 역할</li> <li>• 1. 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 역할 구분</li> <li>• 2. 읍·면·동과 시·군·구의 역할</li> <li>• 3. 읍면동 복지허브화 모형별 구성원의 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제1편 총괄</li> <li>- 제1장 통합업무 일반</li> <li>• I. 「사회복지통합업무안내」 개요</li> <li>• II. 사회복지 업무처리 절차</li> <li>• III. 주요 사업별 제도 요약</li> <li>- 제2장 사회보장정보시스템(행복e음) 의의</li> <li>• I. 구축 배경</li> <li>• II. 추진 방향</li> <li>• III. 주요 내용</li> <li>- 제3장 개인정보보호</li> <li>• I. 일반규정</li> <li>• II. 정보 보호를 위한 보안 정책</li> <li>• III. 개인정보 상시 모니터링</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ I. 개요</li> <li>- 1. 추진 배경</li> <li>- 2. 지원 개요</li> <li>- 3. 업무 프로세스</li> <li>○ II. 대상자 발굴 및 선정</li> <li>- 1. 기본원칙</li> <li>- 2. 소득·재산 조사</li> <li>- 3. 확인 조사</li> <li>- 4. 지원 연계 실시</li> <li>○ III. 선정 기준</li> <li>- 1. 보장가구의 결정</li> <li>- 2. 소득 조사</li> <li>- 3. 재산 조사</li> <li>- 4. 재산 유형별 조사 방법</li> <li>- 5. 소득인정액 산정</li> </ul>

읍·면·동 맞춤형복지 업무매뉴얼	사회복지 통합업무 안내	차상위계층 확인 사업 안내
<ul style="list-style-type: none"> <li>- II. 복지 사각지대 발굴</li> <li>• 1. 개요</li> <li>• 2. 복지 사각지대 발굴체계 구성</li> <li>• 3. 복지 사각지대 발굴체계 운영</li> <li>• 4. 발굴 후 지원 연계</li> <li>- III. 찾아가는 복지 상담</li> <li>• 1. 개요</li> <li>• 2. 대상</li> <li>• 3. 수행 주체</li> <li>• 4. 초기 상담</li> <li>• 5. 모니터 상담</li> <li>• 6. 취약계층 학대 예방 및 점검</li> <li>• 7. 클라이언트로부터의 폭력 안전 대책</li> <li>• 8. 복지공무원 안전지킴이</li> <li>- IV. 읍면동 통합사례관리</li> <li>• 1. 개요</li> <li>• 2. 맞춤형복지팀의 통합사례관리 과정</li> <li>• 3. 시군구 희망복지지원단의 역할</li> <li>- V. 읍면동 민관협력과 자원 개발·관리</li> <li>• 1. 읍면동 지역사회보장체계 운영</li> <li>• 2. 읍면동 민관협력체계 운영 강화</li> <li>• 3. 읍면동 인적안전망 운영 활성화</li> <li>• 4. 읍면동 지역사회보장협의체 운영 활성화</li> <li>• 5. 읍면동 자원개발 및 관리</li> <li>• 6. 자원관리 시스템 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제2편 통합업무 절차</li> <li>- 제1장 상담·신청</li> <li>• I. 상담</li> <li>• II. 신청</li> <li>• III. 접수</li> <li>- 제2장 조사</li> <li>• I. 조사 개요</li> <li>• II. 보장가구의 결정</li> <li>• III. 소득조사</li> <li>• IV. 재산조사</li> <li>• V. 소득·재산 공적자료 종류 및 통보주기</li> <li>• VI. 소득인정액 산정</li> <li>• VII. 부양의무자 조사</li> <li>• VIII. 연령산정 방식</li> <li>- 제3장 보장결정</li> <li>• I. 개요</li> <li>• II. 주요 사업별 선정기준</li> <li>• III. 보장결정</li> <li>• IV. 통지</li> <li>• V. 이의신청</li> <li>- 제4장 급여·서비스 실시</li> <li>• I. 급여·서비스 개요</li> <li>• II. 복지급여</li> <li>• III. 사회서비스이용권(바우처)</li> <li>- 제5장 사후관리</li> <li>• I. 개요</li> <li>• II. 변동 사항 관리</li> <li>• III. 기타 관리</li> <li>• IV. 보장비용 환수</li> <li>• V. 반환명령</li> <li>○ 부 록</li> <li>- 제1장 서식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서식</li> </ul>



읍·면·동 맞춤형복지 업무매뉴얼	사회복지 통합업무 안내	차상위계층 확인 사업 안내
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제3부 행정사항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- I. 읍면동 맞춤형 통합서비스 사업비 집행지침</li> <li>- II. 2017년 읍면동 맞춤형 복지전담팀 설치 조직 지침</li> </ul> </li> <li>○ 부록               <ul style="list-style-type: none"> <li>- I. 관련 서식</li> <li>- II. 대상별 상담기법</li> <li>- III 기타유관기관과의 연계 강화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I. 사회복지업무 공통서식</li> <li>• II. 사업별 개별 서식               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2장 개인정보보호 지침                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• I. 일반 사항</li> <li>• II. 개인정보 보호 상시모니터링 관리체계</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• III. 사용자 분야(지방자치단체)</li> <li>• IV. 운영자 분야(사회보장정보원)</li> <li>• V. 관리자 분야(보건복지부)</li> <li>- 제3장 사용자 권한관리 지침               <ul style="list-style-type: none"> <li>• I. 목적</li> <li>• II. 권한관리 개요</li> <li>• III. 사용자 등록</li> <li>• IV. 권한 부여</li> <li>• V. 권한 변경 및 중지</li> <li>• VI. 비공무원의 권한관리</li> </ul> </li> </ul>	

#### □ 차상위계층 지원 통합지침의 내용 구성에 대한 함의

- 모든 지침에는 해당 지침의 목적이나 의의에 대한 소개를 두고 있음.
  - 신청조사 등 기본과정은 공통적인 소개 내용.
- 민관 협력, 연계, 사례관리 등은 각 지침의 초점에 따라 강조점이 상이함.
  - 읍·면·동 맞춤형 업무 매뉴얼에서는 읍·면·동 관련 팀의 역할 분담에 초점을 둠.
  - 사회복지통합업무 안내에는 전산 인프라 소개와 개인정보 보호가 강조됨.
  - 사각지대 발굴은 읍·면·동 맞춤형 업무 매뉴얼과 차상위계층 확인사업 안내에서 중복으로 소개됨.
- 사회복지통합업무 안내의 내용이 향후 준비하여야 하는 차상위계층 통합지침

과 가장 중첩 위험이 큰 지침.

- 다만 포괄하는 사업의 범위는 다소 제한적임.
    - 사회복지통합업무 안내에서 사회보장급여 신청(일종의 통합신청에서 포괄하는 제도는 아래와 같은 것으로 추정. 기초생활보장/영유아 지원 및 교육비 등 청소년 지원/기초연금/장애인연금/장애아동수당/차상위본인부담경감/차상위 자활급여/시설이용·입소/희망키움통장(II)/사회복지공동모금회 서비스 의뢰 및 연계/다문화가족 방문교육서비스-자녀생활서비스).
  - 여타의 지침에서도 포괄하는 사업은 다소 협소함.
    - 차상위계층 확인사업 안내도 현재는 보건복지부의 사업을 중심으로 타 부처 사업은 소수에 국한되어 포괄.
    - ‘복지로’로 신청이 가능한 지원사업도 9개 사업, 12종 서비스로 주로 보건복지부 사업과 교육지원 등(기초연금, 보육료, 유아학비, 양육수당, 아이돌봄 서비스, 산모·신생아 건강관리, 장애인 활동지원, 초중고교 교육비, 한부모가족지원)이 포함되어 있음.
- 통합지침에서는 목적과 의의를 명시하고, 지침에서 강조할 필요가 있는 내용을 중심으로 차별화하여 효과성을 높일 필요가 있음.

#### □ 관련 지침의 기본 원칙과 차별화

- 지침은 짧게 그러나 포괄적인 내용으로 구성하여 사회복지 실무에서 여타의 지침을 고려하기 이전에 기본 지침으로 활용되도록 구성하는 것이 적절함.
  - 각 영역별 구체적 지침 내용은 개별 지침을 준용하도록 안내하여 연결.
  - 사회복지통합업무 안내 등 사업 안내를 사회복지(차상위, 저소득층 지원) 통합업무 안내로 변경하여 강화하는 안도 고려할 수 있음.
- 대상 사업의 범위를 차상위·저소득계층 지원 통합지침으로 하여 자산조사를 하는 가구 및 개인 지원사업으로 확대하여 여타의 지침과 차별화할 수 있을 것임.

## 2. 통합지침의 기타 고려 사항

### □ 통합지침의 구성의 설계

- 하위 내용이 포함되는 것이 이용자의 이해를 도울 것으로 판단되는 지침 구성 내용.

### ○ 의의와 목적

- 목적: 우리나라 가구 및 개인을 지원하는 자산조사형 각종 급여와 서비스가 누락 없이 전달되도록 하기 위한 통합지침임을 명시.

### ○ 주체와 역할

- 주체는 읍·면·동의 수급자차상위계층·저소득층 지원사업을 담당하는 공무원으로 하되 필요시 시·군·구의 관련 공무원도 참고할 수 있도록 고려.
- 적용 대상 사업: 보건복지부 등 각 부처 차상위계층 및 저소득계층 지원 현금, 서비스 지원사업을 모두 포괄함(부록 4 참고).

### ○ 업무 절차별 고려점

- 적용 방법
  - 통합지침은 지침 간 관계에서 우선순위를 정하기보다 기본적인 참고 지침으로서의 위상을 지니도록 하고 구체적 내용에 대해서는 사업별 지침(안내)을 준용하도록 안내.
- 상담에서 초기 상담(저항 대응), 모니터 상담을 포함하여 활용 가능하게 구성.
  - 초기 접촉을 높이는 안을 설명, 안내하는 것도 주요함. 아직까지 우리나라 주민들의 상당수가 찾아 신청하는 문화에 익숙하지 않으므로 찾아오는 동기화, 계기 마련은 필요함.
- 조사/확인조사
- 조사와 확인조사는 각 사업의 지침을 준용하되 조사결과에 대한 통보와 협조 사항 등을 일부 필요 내용에 한정하여 간략하게 제시할 수 있을 것임.

○ 자원 확인: 자원관리 시스템 활용 등 적시

- 공공자원을 우선 고려하고 이후 민간 지원의 연계 가능성을 검토함.
- 현재 표준화된 단어로 자원을 선택하도록 하는 자원관리시스템을 쉽게 검색이 가능한 포털 방식으로 전환할 필요 있음.
- 향후 신청에서 공적 지원의 통합신청 폭을 늘리고 신청 후 전산을 통해 확인, 누락을 방지하는 방식을 추진함.
- 한편 상담 시 지원 가능성이 있는 공적 지원의 검색이 가능한 상담구조를 갖추는 것도 검토할 필요 있음. 예를 들어 포터블한 기기와 프로그램을 지원하는 등의 보완으로 상담에서 정보를 찾으면서도 상담이 편안한 분위기에서 진행되도록 지원할 필요가 있음.

○ 민관 협력 연계도 그 한계를 명확하게 하면서 논의.

- 민간의 지원은 민간기관으로 의뢰, 연계하는 방식으로 추진하되 공공의 협조 요청에 대하여 모두 대응을 받을 수 있는 구조가 아니므로 해당 지원이 발견되지 않을 경우 공공 내부의 재논의와 지원 재설계를 할 수 있도록 지침에 구조화.
- 예를 들어 통합사례관리 사업비 사용 등으로 연결할 수 있는 논의구조를 설명.
- 하지만 구체적 내용은 연계 신청과 연계, 사후적 정보 공유로 한정하는 것이 바람직할 것임.

○ 별첨 자료 제공으로 현장에서 통합지원의 구현이 더욱 용이하도록 구성함.

- 통합서식(재구성), 통합신청과 연계 신청으로 구분함.
  - 통합신청양식/통합의뢰양식으로 구분 제공함.
  - 개인정보제공 동의서 포함. 다만 해당 동의서는 해당 지원에 제한된 동의서로 한정함.
- 대상 사업의 개요
  - 차상위계층·저소득계층 지원사업의 확인이 가능한 자료를 수록.
  - 일부 제도로 한정하여 개요를 정리한 자료를 활용하게 되면 일부 공적

지원이 누락될 위험이 잔존.

- 특히 신규 전문인력의 경우에는 이러한 위험이 더욱 클 것으로 추정됨  
(부록 5 분류 참조).



## 참고문헌

- 강신욱 등. (2015). 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 관계부처합동. (2017). “중양생활보장위, 2018년 기준 중위소득 및 실태조사 의결”. 보건복지부-국토교통부·교육부. 2017. 7. 31.
- 김태완 등. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 류정희 등. (2014). 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 박명희·류정순, (1995), “빈곤가계의 복지지원을 위한 빈곤선 설정의 이론적 고찰”, 대한가정학회지 제33권 5호.
- 보건복지부. (2017). 사회복지 통합업무 안내
- 사회보장정보원. (2017). 차세대 사회보장정보시스템 BPR/ISP 내부자료.
- 이현주 등. (2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (2008). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지가족부-한국보건사회연구원.
- 함영진. (2012). 사회보장정보시스템 장기발전 방향 마련 연구. 보건복지부
- 함영진 등. (2014). 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구. 한국보건사회연구원.
- Klevens, R. M., E. T. Luman.(2001). U.S. Children Living in and Near Poverty: Risk of Vaccine-Preventable Diseases. American Journal of Preventive Medicine, 20(4S), pp. 41-46.
- Rowntree, B. S., Poverty: A Study of Town Life(2nd ed), London: Longman, 1922.
- Streeten P and Burkei, S., (1978). "Basic Needs: Some Issues", World Development Vol 6.
- Townsend, P, "The meaning of the poverty", The British Journal of Sociology, 13(2), 210-227, 1962.





## 부록

### 〈부록 1〉 차상위계층 관련 법령(2017년 기준)

#### 1. 국민기초생활보장법

##### ○ 제2조(정의) 10항

- “차상위계층”이란 수급권자(제14조의2에 따라 수급권자로 보는 사람은 제외한다)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.

##### ○ 제24조(차상위계층에 대한 조사)

- ① 시장·군수·구청장은 급여의 종류별 수급자 선정기준의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 이 법에 따른 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 차상위계층에 대하여 조사할 수 있다. <개정 2014. 12. 30.>
- ③ 조사 대상자의 자료 제출, 조사의 위촉, 관련 전산망의 이용, 그 밖에 차상위계층에 대한 조사를 위하여 필요한 사항에 관하여는 제22조 제2항부터 제7항까지의 규정을 준용한다. [전문개정 2012. 2. 1.]

#### □ 국민기초생활보장법 시행령

##### ○ 제3조(차상위계층)

- 법 제2조제10호에서 “소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층”이란 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말한

다.[전문개정 2015. 4. 20.] [제3조의2에서 이동, 종전 제3조는 제5조로 이동 <2015. 4. 20.>]

□ 국민기초생활보장법 시행규칙

○ 제38조(차상위계층에 대한 조사 등)

- ① 시장·군수·구청장은 법 제24조 제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여 영 제3조에 따른 차상위계층에 해당하는지 여부를 조사할 수 있다. <개정 2015. 4. 20.>

1. 별지 제2호서식의 기초생활보장 급여신청대장에 기재된 사람
2. 생계곤란 등의 사유로 다른 법령에 따른 지원을 받고 있는 사람
3. 생계곤란 등의 사유로 사회복지 관련 기관의 서비스를 받고 있는 사람
- 3의2. 영 제3조에 따른 차상위계층에 해당하는지 여부를 조사를 신청한 사람
4. 그 밖에 시장·군수·구청장이 급여가 필요하다고 판단한 사람 등

- ② 제1항 제3호의2에 따라 조사를 신청하려는 사람은 시장·군수·구청장에게 차상위계층 조사신청서를 제출하여야 한다.<신설 2015. 4. 20.>

- ③ 제2항에 따른 신청을 받은 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 조사를 한 후 그 결과를 차상위계층 결정통지서로 신청인에게 알려야 한다.<신설 2015. 4. 20.>

- ④ 시장·군수·구청장은 제1항 제3호의2 및 제3항에 따라 차상위계층으로 결정된 사람이 차상위계층 확인서를 신청하는 경우에는 제7호 서식의 차상위계층 확인서를 발급한다.<신설 2015. 4. 20.>

[전문개정 2012. 2. 14.]

[제목개정 2015. 4. 20.]

## II. 사회복지사업법 등 기타

### ○ 사회복지사업법 제34조의5(사회복지관의 설치 등)

- ② 사회복지관은 모든 지역 주민을 대상으로 사회복지서비스를 실시하  
되, 다음 각 호의 지역 주민에게 우선 제공하여야 한다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층

[본조신설 2012. 1. 26.]

### ○ 아동복지법 시행령 제37조(취약계층 아동에 대한 통합서비스지원)

- ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 법 제37조제  
1항에 따라 다음 각 호에 해당하는 가정 중에서 보건복지부장관이 아동의  
발달수준 및 양육 환경 등을 고려하여 정하는 기준에 따라 통합서비스지  
원 대상을 선정한다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층 가정

### ○ 장애인복지법 시행령 제30조(장애수당 등의 지급 대상자)

- ① 법 제49조에 따른 장애수당을 지급받을 수 있는 자는 18세 이상으로서  
장애인으로 등록한 자 중 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 또는 차상위  
계층으로서 장애로 인한 추가적 비용 보전(補填)이 필요한 자로 한다. 다만,  
제2항에 따라 장애아동수당을 지급받는 자는 제외한다.

- 3. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층으로서 장애  
로 인한 추가적 비용 보전이 필요할 것

### ○ 사회보장기본법 및 사회보장기본법 시행령, 노인복지법 등에는 해당 내용이 없음.

## 〈부록 2〉 차상위계층 지원 관련 지침의 주요 내용

### 1. 사회복지 통합업무 안내

#### □ 2017 사회복지 통합업무 안내 주요 개정 사항

##### □ 1. 기준 표준화 항목

과제명	기존	변경
금융기관 회신 이자·배당 소득 적용 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■(대상 사업) 기초생활보장, 기초연금, 장애인</li> <li>■(적용 기준) 국세청, 금융기관 자료 동시 수집 시 별도 기준 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■(대상 사업) 차상위계층확인서 발급, 차상위자활, 차상위자산형성지원 추가</li> <li>■(적용 기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 금융기관 수집 근거 있음 → 금융기관 자료만 반영</li> <li>② 금융기관 수집 근거 없음 → 국세청 자료만 반영</li> </ul> </li> </ul>

##### □ 2. 주요 개정 사항

주요 내용	2016년	2017년
이자소득 조사방법(86p)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■(정의) 예금·주식·채권의 이자와 배당 또는 할인에 의하여 발생하는 소득</li> <li>■(조사 방법) 정보시스템을 통해 조회되는 금융정보, 국세청 종합소득자료 등 결과 적용</li> <li>* 기초생활보장, 기초연금, 장애인연금은 금융기관으로부터 이자소득 정보 연계(2016년 1월부터), 이 외 사업은 국세청 종합소득자료 중 재산소득(이자소득)을 반영 &lt;신설&gt;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■(정의) 예금·주식·채권 등 금융재산의 이자와 배당 또는 할인에 의하여 발생하는 소득</li> <li>■(조사 방법) 정보시스템을 통해 조회되는 금융정보, 국세청 종합소득자료 등 결과 적용</li> <li>* 기초생활보장, 기초연금, 장애인연금 수당, 차상위사업(확인서 발급, 자활, 자산형성지원) 사업은 금융기관 자료 반영, 이 외 사업은 국세청 자료 반영</li> <li>** 타법의료급여는 2017년 2월부터 금융기관 이자소득 수집·반영 예정</li> <li>■ 금융 이자·배당소득 관련 처리 주의사항 - 원천기관 정보 확인(소명) 방법 등</li> </ul>
금융정보 조회 대상 사업 추가 (110p)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ※ 차상위자활, 차상위자산형성지원, 차상위 자격 확인(구 선돌봄차상위사업 포함) &lt;신설&gt; &lt;신설&gt;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ※ 차상위자활, 차상위자산형성지원, 차상위계층 확인서 발급(구 우선돌봄차상위) 사업 포함</li> <li>■ 암환자 의료비 지원</li> <li>■ 희귀난치질환자 의료비 지원</li> </ul>
일반재산의 소득환산율이 적용되는 자동차 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초생활보장 등 &lt;신설&gt;</li> <li>■ 기초연금, 장애인연금 - 자동차등록원부에 '소유자의 신청에 의한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초생활보장 등 - 자동차등록원부에 '운행정지명령'이 기재되어 대포차임을 보장기관이 인정한 자동차</li> <li>■ 기초연금, 장애인연금</li> </ul>

주요 내용	2016년	2017년
(116p)	불법명의 자동차'로 기록되어 대포차임을 보장기관이 인정한 자동차 ■차상위자활지원 <신설>	- 자동차등록원부에 '은행정지명령'이 기재되어 대포차임을 보장기관이 인정한 자동차 ■차상위자활지원 - ④ 차량가액이 500만 원 미만인 차량
장애인연금 급여액 (151p)	■기초급여 - 18~64세: 최대 20만 3000원* * 부부 장애인- 32만 4000원* - 65세 이상: 기초연금으로 전환하여 지급 * 2016년 1~3월 적용(2016년 4월 급여부터는 추후 통지) ■부가급여 구분            18~64세    65세 이상 기초(생계·의료) 8만 원    28만 3천 원* 기초(주거·교육) 7만 원    7만 원 ※ 생계·의료수급자 제외 차상위            7만 원    7만 원 차상위 초과    2만 원    4만 원 * 2016년 1~3월 적용(2016년 4월 급여부터는 추후 통지)	■기초급여 - 18~64세: 최대 20만 4010원* * 부부 장애인- 32만 6400원* - 65세 이상: 기초연금으로 전환하여 지급 * 2017년 1~3월 적용(2017년 4월 급여부터는 추후 통지) ■부가급여 구분            18~64세    65세 이상 기초(생계·의료) 8만 원    28만 4010원* 기초(주거·교육) 7만 원    7만 원 ※ 생계·의료수급자 제외 차상위            7만 원    7만 원 차상위 초과    2만 원    4만 원 * 2017년 1~3월 적용(2017년 4월 급여부터는 추후 통지)

## □ 통합업무 일반

### ○ 소득·재산 조사 방법

- 자격 확인: 주요 복지사업\*의 수급 자격을 확인하여 경제력 평가를 같음함.  
국민기초생활보장, 차상위(차상위 건강보험본인부담금 경감, 차상위 자활, 차상위 장애수당, 한부모가족 등).

### ○ 보육료, 양육수당, 경증 장애수당(장애아동수당), 장애인연금 등 각종 차상위 계층 대상 지원제도를 소개. 다만 주로 보건복지부 사업에 한정.

### ○ 국민기초생활보장, 기초연금, 장애인복지(경증장애수당, 장애 아동수당, 장애인자립자금대여), 장애인연금, 타법에 의한 의료급여, 차상위 관련 지원(자활지원, 차상위본인부담 경감 대상자, 차상위 자산형성지원), 한부모가족지원 등을 대상으로 업무 처리 과정을 소개.

## II. 희망복지지원단 업무 안내

- (목표) 민관협력을 통한 지역 단위 통합적 서비스제공체계를 구축·운영함으로써 맞춤형 서비스 제공 및 지역 주민의 복지 체감도 향상.
  - 기초수급자 및 차상위 계층 등 빈곤층의 탈빈곤·빈곤 예방을 주요 목표로 하되 전체 지역 주민의 다양한 복지 수요에도 능동적 대응.
- 통합사례관리사업의 효율적인 운영 방안(시·군·구)
  - (중점 대상자) 통합사례관리를 통해 탈빈곤 지원이 가능한 국민기초생활수급 가구, 차상위 빈곤가구, 긴급지원 대상 가구 및 국민기초생활수급자 탈락 가구 중 통합사례관리를 통해 빈곤 예방 지원 가능 가구 등.
- 차상위계층 대상 각종 지원제도 소개, 지원 방식 안내. 상대적으로 민간서비스 및 민간자원으로의 연계 안내가 강조됨.

## III. 읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼

- 복지 사각지대 발굴 대상 중 차상위 대상 포함, 욕구 대비 복지서비스의 내용 및 수준이 불충분한 대상으로 간주.
- 찾아가는 복지상담 대상 중 차상위계층(차상위본인부담 경감 대상자, 차상위 장애인, 차상위 자활 대상자) 포함.
- 통합사례관리 중점 사업 대상 중 차상위 빈곤가구 포함. 특히, 긴급지원 대상 가구 및 기초생활수급자 탈락 가구 중 통합사례관리를 통해 빈곤 예방 가능 가구로 간주.
- 지역단위의 각종 복지서비스 소개, 지원 과정 안내.

## 〈부록 3〉 FGI 주요 내용

### 1. 논의 안건

- ‘차상위계층’이라는 개념의 정책적 활용에 대한 이해와 의견.
  - 차상위계층이라는 개념에 대한 이해와 의견.
  - 차상위계층 지원제도 기준, 급여 내용, 급여 방식 등 관련 일선의 애로 사항과 개선 필요 사항.
- 차상위계층 지원제도의 수행 현황 분석.
  - 차상위계층 지원에서 준수하는 또는 관행상 진행하는 일상적 절차 소개.
  - 기존의 차상위계층 지원제도의 수행과 관련된 주요 통합 지침과 활용. 애로점.
    - 통합 관리되는 차상위계층 지원제도의 범위에 대한 의견
- 차상위계층 지원제도의 수행에서 각 조직의 역할 분담이나 제도 수행 부담의 집중 등에 대한 논의(시·군·구의 희망복지지원단 등 고려).
  - 차상위계층 지원제도의 수행에서 주로 협력하는 조직, 사업군에 대한 논의
- 제도 수행에서 활용되는 정보시스템, 교류 및 호환, 관련 문제점

### □ FGI 중 고려할 내용

- 차상위계층이라는 개념이 이해하기 어렵다는 단점. 저소득층이라는 개념의 이해 용이성이 대비됨. 한편 이해의 어려움이 낙인 위험을 줄이는 아이러니함이 존재.
- 일선에서 기존 지침의 활용은 매우 낮고 대부분의 지역이 별도의 기준을 정리하여 활용.
- 일부 제도로 한정하여 제도 개요를 정리한 자료를 활용하면서 일부 공적 지원이 누락될 위험이 잔존. 특히 신규 전문인력의 경우에는 이러한 위험이 더욱 클 것으로 추정됨.

- 상담 후 신청을 거쳐 대상자 여부를 가리는 것에 집중.
- 차상위계층 지원이라는 제도 범위에 대한 이해도 매우 상이.

## 2. 논의 내용

### □ ‘차상위계층’이라는 개념의 정책적 활용에 대한 이해 관련

- 차상위계층이라는 용어 자체를 대상자들이 인식하기에는 난해함.
- 저소득층이라는 용어는 이해가 용이하나 인권 차원에서 낙인감이 존재하고, 차상위계층이라는 개념은 이해는 어려우나 낙인감은 덜하다는 점이 있음.
- 차상위계층 개념 자체의 모호하며, 저소득층을 지원하는 대부분의 사업을 차상위계층 지원사업이라고 할 수 있을지 의구심이 있음.
- 각 지방자치단체에서 개별적으로 주요 사업을 정리하여 쉽게 한눈에 인식할 수 있도록 차상위·저소득층 지원사업을 포괄하지만 전체적으로 포괄 범위는 협소함.
- 차상위계층의 개념이나 기준을 준용하는 사업 주관 부처들은 어디까지 차상위라고 해야 하는지 가이드라인을 필요로 하는 듯함.
- 동일 개념에서도 실제로 그 기준이 상이하여 더욱 복잡함.
- 차상위계층 지원제도의 경우 국기초보다 대상자 선정이 수월한 편이라 규모는 크지만 서비스 이용자의 만족도 높지 않은 현실임.

### □ 차상위계층 지원제도의 수행 관련

- 지침의 경우, 선정 시에만 쓰고 실상 큰 활용을 하지 않으며, 대부분의 지자체는 별도의 기준을 정리하여 활용함.
  - 기존의 지침이 너무 많아 모두 참고하기는 어려운 상황임.
  - 우산 지침으로서 관련 링크를 포함하여 간편한 지침이 필요함.
- 주민센터는 주로 신청 및 접수의 업무를 주로 하고, 조사팀에서 조사 후 결정



을 내려주고, 이후 서비스를 제공해 주는 시스템으로 가고 있음.

- 지자체에서 주로 관리하는 이유는 통합조사 기능이 있어서인데, 연금공단, 미래부, 교육부 등에서 복지 관련 사업을 늘릴 때 별도의 조사가 가능하도록 전산 인프라가 공유되었으면 함.
- 희귀질환의 경우, 접수는 받으나 지원은 보건소에서 하고 있음. 교육비도 그러함(지원은 교육청). 그런 일들은 업무 과다로 볼 수도 있을 것 같으며, 이는 관련 부처에서 충분히 할 수 있는 업무라고 판단됨.
- 차상위 지원 관련하여 조사 절차의 간소화, 비효율적인 업무 부담 최소화, 통합신청동의서 일원화 등을 고려할 만함.
- 공적 자원 정보시스템의 경우 공무원 중 상당수는 이미 알고 있다고 스스로 간주하여 활용하지 않기도 하고, 활용 시 불편으로 기피하기도 하는 상황.
- 시·군·구의 공무원은 옆 부서 소식을 접하기가 쉬워 오히려 읍·면·동보다 공적 지원에 더 익숙하고 활용도도 높음.

○ 공공자원도 충분히 다양한데, 긴급위기대응형 지원이 많은 상황임.

#### □ 제도 수행에서 활용되는 정보시스템, 교류 및 호환 관련 문제점

- 정보화 시스템과 관련하여, 신청 이후 누락된 신청가능제도가 팝업으로 제시되면 좋을 것 같음.
- 향후 찾아올 수 있는 계기가 되도록 공공과의 접점을 넓히는 노력도 필요함. 제도 홍보고 고려할 만함.
- 차상위본인부담 경감의 경우, 신청은 주민센터에서 받으나 제공은 건보에서 진행되는데, 이후 이력관리에 대한 어려움이 있음. 현재 접수와 신청 창구, 선정과 급여 주체가 다른 사업이 적지 않아 책임이 모호한 상황임.



구분		연구											전체
		상계	주거	의료	돌봄	교육	고용	문화	정신건강 및 심리정서	시설보호	기타	중복	
학교	전체	1	.	2	2	.	.	.	.	.	.	.	5
	중위 50% 이하	5	1	1	4	.	1	2	.	.	2	.	16
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	.	.	1	.	.	3	.	.	.	.	.	4
	중위 60% 초과~80% 이하	5	1	1	.	1	.	.	.	.	.	.	8
	중위 80% 초과~120% 이하	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	.	1
	중위 120% 초과~200% 이하	1	3	2	.	.	.	.	.	.	.	.	2
	기타	11	5	5	6	1	4	2	.	1	2	.	37
	전체	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	소득인정액	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	1
	기타	1	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	2
시·도	건강보험료	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	1
	전체	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	1
	중위 50% 이하	1	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	1
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	중위 60% 초과~80% 이하	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	1
	기타	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	3
보건소	전체	1	.	.	1	1	.	.	.	.	1	.	1
	소득인정액	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	중위 50% 이하	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	1
	전체	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	1
	소득인정액	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	중위 60% 초과~80% 이하	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	전체	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	소득및재산	.	.	2	.	.	.	.	.	.	.	.	2
	중위 80% 초과~120% 이하	.	.	2	.	.	.	.	.	.	.	.	2
	전체	.	.	2	1	.	.	.	.	.	.	.	3
보건소	중위 60% 초과~80% 이하	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	중위 80% 초과~120% 이하	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	중위 120% 초과~200% 이하	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	기타	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	전체	.	.	5	1	.	.	.	.	.	.	.	6
	소득인정액	.	.	3	1	.	.	.	.	.	.	.	4
	중위 60% 초과~80% 이하	.	.	3	.	.	.	.	.	.	.	.	3
	중위 80% 초과~120% 이하	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	중위 120% 초과~200% 이하	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	기타	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1
기타 공공	전체	.	.	8	1	.	.	.	.	.	.	.	9
	소득인정액	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2
	중위 50% 이하	.	.	.	.	.	.	1	1	.	.	.	1
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	.	1	.	.	.	1	.	.	.	.	.	1
	기타	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
	전체	.	1	.	.	.	1	1	1	.	.	.	4



구분		연구											전체
		상계	주거	의료	돌봄	교육	고용	문화	정신건강 및 심리행서	시설보호	기타	장복	
소득 및 재산	중위 50% 이하	1	1	1	2	.	.	.	.	.	1	.	6
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	.	1	.	.	3	.	.	.	.	.	5
	중위 60% 초과~80% 이하	5	1	1	.	2	1	.	3	.	.	.	13
	중위 80% 초과~120% 이하	.	1	3	.	.	.	.	.	.	.	.	4
	중위 120% 초과~200% 이하	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	1
	기타	4	4	.	5	.	.	1	1	.	.	.	15
	전체	11	7	6	8	2	4	1	4	.	1	.	44
건강보험료	중위 50% 이하	1	.	.	3	.	.	.	.	.	.	.	4
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	.	1	2	1	1	.	.	.	.	.	6
	중위 60% 초과~80% 이하	.	.	2	1	.	.	.	.	.	.	.	3
	중위 80% 초과~120% 이하	.	.	3	.	.	.	.	.	.	.	.	3
	중위 120% 초과~200% 이하	.	.	2	1	.	.	.	.	.	.	.	3
	기타	.	.	1	1	.	.	.	.	.	.	.	2
	전체	2	.	9	8	1	1	.	.	.	.	.	21
전체	중위 50% 이하	12	1	3	8	2	1	4	1	.	5	.	37
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	3	.	2	2	2	5	.	.	.	.	1	15
	중위 60% 초과~80% 이하	5	1	4	1	2	1	.	3	.	.	.	17
	중위 80% 초과~120% 이하	.	1	6	.	.	.	.	.	1	.	.	8
	중위 120% 초과~200% 이하	.	.	3	2	.	.	.	.	.	.	.	5
	기타	6	5	1	7	3	.	1	1	.	.	.	24
	전체	26	8	19	20	9	7	5	5	1	5	1	106



구분			목구										전체	
생계	주거	의료	물품	교육	고용	문화	장애인강 및 상위장서	시설보호	기타	중복				
청소년	전체	1	2	1						4				
	중위 50% 이하		1							1				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		1						2				
	전체	1		1						3				
	중위 50% 이하			3						2				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		1						2				
	중위 60% 초과~80% 이하		1	1						2				
	중위 80% 초과~120% 이하	1								1				
	기타			3		3				3				
	전체	1	2	6	2					11				
청소년	소득인정액	1		1	1	1	1		1	5				
	중위 50% 이하			1						2				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		2		1	1		1	7				
	전체	1								2				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	1		1		3			5				
	중위 60% 초과~80% 이하			1	1		3			7				
	전체	1	1	1	1					1				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하			1						1				
	전체			1						1				
	중위 50% 이하			1	1	1	1		1	5				
청년	전체	1		1	1				1	5				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1	1	1						1				
	중위 60% 초과~80% 이하			1	1	1	3			5				
	2	1	1	3	1	1	4		1	15				
	중위 120% 초과~200% 이하		1							1				
	전체	1								1				
	중위 120% 초과~200% 이하		1							1				
	전체		1							1				
	중위 120% 초과~200% 이하		1							1				
	전체		1							1				
중장년	소득인정액		1							1				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하				2					2				
	전체				2					2				
	중위 50% 초과~중위 60% 이하				2					2				
	중위 120% 초과~200% 이하		1							1				
	전체		1			2				3				
	1									1				
	전체	1								1				
	1									1				
	중위 80% 초과~120% 이하		1							1				
노인	중위 120% 초과~200% 이하			1						1				
	기타			1						1				
	전체		1	2						3				
	중위 50% 이하			2						2				

[illegible]



구분		요구										전체	
		생계	주거	의료	돌봄	교육	고용	문화	장애통감 및 심리정서	시설보호	기타	증복	전체
	중위 120% 초과-200% 이하	·	·	·	1	·	·	·	·	·	·	·	1
	기타	4	4	·	5	·	·	1	1	·	·	·	15
	전체	11	7	6	8	2	4	1	4	·	1	·	44
	중위 50% 이하	1	·	·	3	·	·	·	·	·	·	·	4
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1	·	1	2	1	1	·	·	·	·	·	6
	중위 60% 초과-80% 이하	·	·	2	1	·	·	·	·	·	·	·	3
	중위 80% 초과-120% 이하	·	·	3	·	·	·	·	·	·	·	·	3
	중위 120% 초과-200% 이하	·	·	2	1	·	·	·	·	·	·	·	3
	기타	·	·	1	1	·	·	·	·	·	·	·	2
	전체	2	·	9	8	1	1	·	·	·	·	·	21
	중위 50% 이하	12	1	3	8	2	1	4	1	·	5	·	37
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	3	·	2	2	2	5	·	·	·	·	1	15
	중위 60% 초과-80% 이하	5	1	4	1	2	1	·	3	·	·	·	17
전체	중위 80% 초과-120% 이하	·	1	6	·	·	·	·	·	1	·	·	8
	중위 120% 초과-200% 이하	·	·	3	2	·	·	·	·	·	·	·	5
	기타	6	5	1	7	3	·	1	1	·	·	·	24
	전체	26	8	19	20	9	7	5	5	1	5	1	106



구분		영구										전체	
		생계	주거	의료	물품	교육	고용	문화	장애통장 및 심리정서	시설보호	기타		중복
1000억 원 이상		중위 80% 초과~120% 이하		2									2
		중위 120% 초과~200% 이하				1							1
		기타			1								1
		전체	1		4	6							11
		중위 50% 이하	7	1	1	3							14
	전체	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1			2		2					5
		중위 60% 초과~80% 이하	1		2	1							4
		중위 80% 초과~120% 이하			4								4
		중위 120% 초과~200% 이하				2							2
		기타		1	1	2							4
	소득인정액	전체	9	2	8	10		2					33
		중위 50% 이하			1		1	1					3
		중위 50% 초과~중위 60% 이하											1
		기타	2			1	3						6
		전체	2		1	1	5	1					10
소득 및 재산	중위 50% 이하	1			1							2	
	기타	3	3									6	
	전체	4	3		1							8	
	중위 50% 이하											1	
	중위 50% 초과~중위 60% 이하				1		1					2	
건강보험료	기타												
	전체				1							1	
	중위 50% 이하				2	1	1					4	
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		1	2	1	1					6	
	기타					2	1					3	
전체	중위 50% 초과~중위 60% 이하	5	3		2	3						13	
	기타	6	3	1	4	6	2					22	
	전체	9	3	2	3	2	1	4	1	3		25	
	중위 50% 이하	1				1	1				1	4	
	중위 50% 초과~중위 60% 이하			1								1	
소득인정액	중위 60% 초과~80% 이하								1			1	
	중위 80% 초과~120% 이하			1								1	
	중위 120% 초과~200% 이하				1							1	
	기타	2			1	3						6	
	전체	12		4	4	6	2	4	1	1	3	1	38
전체	중위 50% 이하	1	1	1	2						1	6	
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		1			3					5	
	중위 60% 초과~80% 이하	5	1	1		2	1					13	
	중위 80% 초과~120% 이하		1	3								4	
	중위 120% 초과~200% 이하				1							1	
전체	기타	4	4		5			1				15	

구분		영구										전체	
		생계	주거	의료	돌봄	교육	고용	문화	장·건강 및 심·정서	시설보호	기타		중복
건강보험료	전체	11	7	6	8	2	4	1	4		1		44
		1			3								4
				1	2	1	1						5
				2	1								3
				3									3
				2	1								3
	건강보험료	기타			1	1							2
		전체	1		9	8	1	1					20
		중위 50% 이하	11	1	3	8	2	1	4	1		4	35
		중위 50% 초과~중위 60% 이하	2		2	2	2	5				1	14
전체	중위 60% 초과~80% 이하	5	1	4	1	2	1		3			17	
	중위 80% 초과~120% 이하		1	6					1			8	
	중위 120% 초과~200% 이하			3	2							5	
	기타	6	4	1	7	3		1	1			23	
	전체	24	7	19	20	9	7	5	5		4	102	



구분		육구										전체
		생계	주거	의료	돌봄	교육	고용	문화	정신건강 및 심리정서	시설보호	기타	
중복 (원발+현금)	중위 60% 초과-80% 이하			1	1							2
	중위 120% 초과-200% 이하			1	1							2
	기타				1							1
	전체	2		2	5	1						10
	중위 50% 이하	5			4			3	1		3	16
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1			1	2						4
	중위 60% 초과-80% 이하	1		1	1							3
	중위 120% 초과-200% 이하			1	2							3
	기타				3				1			4
	전체	7		2	11	2		3	2		3	30
기타	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1										1
	중위 60% 초과-80% 이하								1			1
	전체	1							1			2
	중위 50% 초과-중위 60% 이하						1					1
	전체						1					1
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1										2
	중위 60% 초과-80% 이하						1		1			1
	전체	1					1		1			3
	중위 50% 이하	2		1	1	1		1			1	7
	기타		1			3						4
중위 50% 이하	전체	2	1	1	1	4		1			1	11
	중위 50% 이하	1	1	1	1						1	5
	중위 80% 초과-120% 이하		4		1							5
	기타											
	전체	1	5	2	2						1	11
	중위 50% 이하				2							2
	중위 50% 초과-중위 60% 이하			1								1
	중위 80% 초과-120% 이하			2								2
	전체			3	2							5
	중위 50% 이하	3	1	2	4	1		1			2	14
전체	중위 50% 초과-중위 60% 이하			1								1
	중위 80% 초과-120% 이하			3								3
	기타		5		1	3						9
	전체	3	6	6	5	4		1			2	27
	중위 50% 이하	10		2	3	2	1	4	1		4	27
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1				1						4
	중위 60% 초과-80% 이하			1						1		1
	중위 80% 초과-120% 이하											1
	전체			1						1		1
	기타	2	1		1	3						7

구분		육구										전체	
		생계	주거	의료	돌봄	교육	고용	문화	정신건강 및 심리정서	시설보호	기타		중복
소득 및 재산	전체	13	1	4	4	6	2	4	1	1	4	1	41
	중위 50% 이하	1	1	1	2						1		6
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1		1			3						5
	중위 60% 초과-80% 이하	5	1	1		2	1		3				13
	중위 80% 초과-120% 이하		1	3									4
	중위 120% 초과-200% 이하				1								1
	기타	4	4		5			1	1				15
	전체	11	7	6	8	2	4	1	4		1		44
건강보험료	중위 50% 이하	1			3								4
	중위 50% 초과-중위 60% 이하	1		1	2	1	1						6
	중위 60% 초과-80% 이하			2	1								3
	중위 80% 초과-120% 이하			3									3
	중위 120% 초과-200% 이하			2	1								3
	기타			1	1								2
	전체	2		9	8	1	1						21
	중위 50% 이하	12	1	3	8	2	1	4	1		5		37
전체	중위 50% 초과-중위 60% 이하	3		2	2	2	5				1		15
	중위 60% 초과-80% 이하	5	1	4	1	2	1		3				17
	중위 80% 초과-120% 이하		1	6						1			8
	중위 120% 초과-200% 이하			3	2								5
	기타	6	5	1	7	3		1	1				24
	전체	26	8	19	20	9	7	5	5	1	5	1	106





구분		육구										전체
		상계	주거	의료	물품	교육	고용	문화	정신건강 및 심리정서	시설보호	기타	
건강보험료	중위 80% 초과~120% 이하		1	2								3
	중위 120% 초과~200% 이하				1							1
	기타	4	4		5			1	1			15
	전체	7	6	4	8			1	2	1		29
	중위 50% 이하				2							2
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		1	2	1						5
	중위 60% 초과~80% 이하			1	1							2
	중위 80% 초과~120% 이하			3								3
	중위 120% 초과~200% 이하			2	1							3
	기타			1								1
	전체	1		8	6	1						16
	중위 50% 이하	7	1	3	7	2		3	1		3	27
전체	중위 50% 초과~중위 60% 이하	2		1	2	2					1	8
	중위 60% 초과~80% 이하	2		3	1				1			7
	중위 80% 초과~120% 이하		1	5								6
	중위 120% 초과~200% 이하			3	2							5
	기타	4	5	1	6	3		1	1			21
	전체	15	7	16	18	7		4	3		3	74
	중위 50% 이하	10		2	3	2	1	4	1		4	27
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1				1	1				1	4
	중위 60% 초과~80% 이하			1								1
	중위 80% 초과~120% 이하									1		1
	중위 120% 초과~200% 이하											1
	기타	2	1		1	3						7
소득인정액	전체	13	1	4	4	6	2	4	1	1	4	41
	중위 50% 이하	1	1	1	2						1	6
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		1			3					5
	중위 60% 초과~80% 이하	5	1	1		2	1		3			13
	중위 80% 초과~120% 이하		1	3								4
	중위 120% 초과~200% 이하				1							1
	기타	4	4		5			1	1			15
	전체	11	7	6	8	2	4	1	4		1	44
	중위 50% 이하	1			3							4
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	1		1	2	1	1					6
	중위 60% 초과~80% 이하			2	1							3
	중위 80% 초과~120% 이하			3								3
전체	중위 120% 초과~200% 이하			2	1							3
	기타			1	1							2
	전체	2		9	8	1	1					21

구분		영구											전체
		상계	주거	의료	물품	교육	고용	문화	정신건강 및 심리정서	시설보호	기타	중복	
		12	1	3	8	2	1	4	1		5		37
		3		2	2	2	5					1	15
		5	1	4	1	2	1		3				17
			1	6						1			8
				3	2								5
전체		6	5	1	7	3		1	1				24
		26	8	19	20	9	7	5	5	1	5	1	106

## 〈부록 5〉 차상위·저소득계층 지원사업의 개요

〈부표 6〉 가구활용소득기준·육구별 차상위계층·저소득 지원사업(100개)

구분	생계	주거	의료	돌봄	교육
소득인정액	중위 50% 이하	-기부식품 등 계공 사업(음면동) -이거도우미 지원(민간) -차상형성지원사업(음면동) -장애인수업(음면동) -장애인등록 진단비 및 검사비 지원(시군구) -저소득층 수도요금 감면(시군구) -경부 양육 할인(음면동) -통합사례관리사업(음면동) -통수해보합사업(시군구) -학교 우유급식(학교) -한부모가족 자녀 양육비 등 지원(음면동)	-장애인의료비 지원(음면동) -차상위 본인부담 경감 지원(음면동)	-드림스타트사업(시군구) -방과 후 보육료 지원(시군구) -장애 인보조기기 지원(음면동)	-교육급여(맞춤형급여)(음면동) -우수 학생 해외유학장학금지원(드림장학)(기타)
	중위 50% 초과~중위 60% 이하				-초·중고 학생 교육비 지원(음면동)
	중위 60% 초과~80% 이하		-취학전 실업예방사업(보건소)		
	중위 80% 초과~120% 이하				
	중위 120% 초과~200% 이하		-난임부부 지원사업(시군구)		
소득 및 재산	기타			-초·중·고등학교 실(학교)	-국가장학금(기타) -다자녀장학금(기타) -대학생 근로장학금지원(기타)
	중위 50% 이하	-전기요금 등 감면(시군구)	-환경성질환 예방사업(시군구)	-가사간병(음면동) -지역사회서비스 투자사업(음면동)	
	중위 50% 초과~중위 60% 이하	-청소년 특별지원(생활지원)(음면동)	-청소년 특별지원(건강지원)(음면동)		
	중위 60% 초과~80% 이하	-긴급복지 사회복지시설이용지원(시군구) -긴급복지 생계지원(시군구) -긴급복지 의료비 및 전기요금(시군구) -긴급복지 장애비지원(시군구) -긴급복지 해산비지원(시군구)	-긴급복지 주거지원(시군구)		-긴급복지교육지원(시군구) -청소년 특별지원(학업지원)(음면동)
	중위 80% 초과~120% 이하	-농어촌 장애인 주택개조사업(음면동)	-안환자(소아암) 의료비지원 소아암환자(보건소) -장기요양급여 이용지원(기타공공) -희귀질환자 의료비지원사업(보건소)		
소득 및 재산	중위 120% 초과~200% 이하			-국가유공자 재가복지지원(기타공공)	
	기타	-개발제한구역의 주민지원사업(시군구) -근로장려세제(기타공공) -어진원 및 어진보합(민간) -자녀장려세제(기타공공)		-노인돌봄기본서비스사업(시군구) -발달장애인 공공후견지원(시군구) -월말재활서비스(음면동) -니어발달지원사업(음면동)	

구분	생계	주거	의료	돌봄	교육
중위 50% 이하				-장애인 가족양육지원(읍면동) -노인장기요양보험 저소득층 본인일 부부담금 경감(기타공공) -독거노인 중증 장애인 응급안전알 림서비스(시군구) -지역아동센터 자원사업(시군구)	
중위 50% 초과~중 위 60% 이하	-결식아동 급식지원(지방이양)(읍면동)		-노인 안검진 및 개인수술(시군구)	-아이돌봄 지원(민간) -청소년 상담 및 후 활동지원(기타공공)	-교육복지우선지원사업(학교)
중위 60% 초과~ 80% 이하			-난창 조기진단사업(보건소) -영양플러스(보건소)	-산모·신생아 건강관리 지원사업(보 건소)	
중위 80% 초과~ 120% 이하			-안환자(성인) 의료비 지원(보건소) -치매 조기검진(기타공공) -치매 지표비 지원사업(기타공공)		
중위 120% 초과~ 200% 이하			-고위험 임신부 의료비 지원(시군구) -미숙아 및 선천성이상아 지원(보건소)	-노인돌봄종합서비스(읍면동)	
기타			-국가암검진(보건소)	-장애인 활동지원(읍면동)	

주: 1) 활용자산의 기준선이 다양할 경우, 보수적인 기준을 적용하여 구성함.  
2) 중복(교육 및 양육 등) 욕구에 해당하는 사업은 미반영(청소년학부모자립지원/읍면동).

〈부표 6〉 가구활동소득기준·육구별 기초보장·차상위계층 지원사업(100개) 표 계속

구분	고용	문화	정신건강 및 심리정서	시설보호	기타
중위 50% 이하	-차상위 자활사업(시군구)	-스프링클러설비 지원(시군구) -시설장 장애인용 방충수신기 보급사업(기타공공) -저소득층디지털방송시청지원(시군구) -통합문화이용권(읍면동)	-매체활동능력 증진 및 역량 해소(청소년 인터넷, 스마트폰 과의존 치료 지원)(기타공공)		-사랑의 그림PC 보급(시도) -이동통신요금감면/유선전화, 초고속 인터넷통신요금감면(시군구) -정보통신보조기기 보급(시군구) -청소년감각지원(읍면동)
소득 인건비	중위 50% 초과-중위 60% 이하	-여성가장 창업자금 지원(기타공공)			
중위 60% 초과-80% 이하					
중위 80% 초과-120% 이하					
중위 120% 초과-200% 이하					
기타				-장애인 실버거주시설 이용료 지원(시군구)	
소득 및 재산	중위 50% 이하				-취약농가 인력지원(기타공공)
중위 50% 초과-중위 60% 이하	-공공산림기부금(시군구) -산림서비스도움미(시군구) -지역공동체일자리(시군구) -청소년 특별지원(자립지원)(읍면동)				
중위 60% 초과-80% 이하			-청소년 특별지원(기타지원)(읍면동) -청소년 특별지원(별종지원)(읍면동) -청소년 특별지원(상담지원)(읍면동)		
중위 80% 초과-120% 이하					
중위 120% 초과-200% 이하					
기타		-발달장애인 가족휴식지원(기타)	-발달장애인 부모심리상담지원(읍면동)		
중위 50% 이하					
중위 50% 초과-중위 60% 이하	-취업성공패키지 지원(기타공공)				
중위 60% 초과-80% 이하					
중위 80% 초과-120% 이하					
중위 120% 초과-200% 이하					
기타					

주: 1) 활동자산의 기준선이 다양할 경우, 보수적인 기준을 적용하여 구성함.

2) 중복(교육 및 양육 등) 육구에 해당하는 사업은 미반영(청소년한부모가족지원/읍면동).