

정책보고서 2021-00

발 간 등 록 번 호
11-1352000-003137-12



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구

김성아

여유진·이다미·함선유·한겨레·김미곤·박형준·김남희



■ 연구진

연구책임자	김성아	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	여유진	한국보건사회연구원 선임연구위원
	이다미	한국보건사회연구원 부연구위원
	함선유	한국보건사회연구원 부연구위원
	한겨레	한국보건사회연구원 연구원
	김미곤	한국노인인력개발원 원장
	박형준	세종시 사회서비스원 연구위원
	김남희	서울대학교 법학전문대학원 임상교수

제출문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2021. 4. 7.)한 「긴급지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구」의 보고서로 제출합니다.

2021년 11월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



요약	1
 제1장 서론	43
제1절 연구 배경과 목적	45
제2절 연구 내용과 방법	48
 제2장 국내 긴급복지지원 제도 분석	51
제1절 중앙부처 긴급복지지원제도	53
제2절 지방자치단체 및 민간의 긴급복지지원제도 현황	77
제3절 소결	95
 제3장 해외 긴급복지지원 제도 분석	97
제1절 영국의 긴급복지지원제도	99
제2절 독일의 긴급복지지원제도	116
제3절 소결	129
 제4장 긴급복지지원제도 성과 분석	131
제1절 긴급복지지원 잠재수요 분석	133
제2절 신청과 위기사유	142
제3절 지원내용	150
제4절 사후 적정성 조사	159
제5절 사후관리와 연계	188
제6절 소결	190

제5장 사회적 재난과 긴급지원의 대응	193
제1절 재난과 긴급지원의 역할과 대응	195
제2절 코로나19에 대한 긴급지원의 대응과 성과	197
제3절 코로나19에 대한 긴급복지지원제도의 대응과 성과	218
제4절 소결	239
 제6장 긴급복지지원 제도 개선 방안	 241
제1절 연구 쟁점에 대한 논의와 제도 개선 방향	243
제2절 저소득층 위기 극복을 위한 제도 개선 방안	245
제3절 긴급복지지원법 개선 방안	265
제4절 사회적 재난에 대응하는 제도 개선 방안	277
 참고문헌	 287

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 긴급복지지원제도 기존 연구 내용 비교	47
〈표 1-2〉 FGI 대상 지역 개요	50
〈표 2-1〉 긴급복지지원제도 원칙 변화	56
〈표 2-2〉 긴급복지지원제도 위기사유 변화	59
〈표 2-3〉 「긴급복지지원법」에 의한 위기사유	60
〈표 2-4〉 「긴급복지지원법 시행규칙」에 의한 위기사유	60
〈표 2-5〉 고시 「위기상황으로 인정하는 사유」에 의한 위기사유	61
〈표 2-6〉 코로나19 확산 장기화에 대응한 한시적 위기사유	62
〈표 2-7〉 긴급복지지원제도 소득 및 재산 사후 적정성 조사 참고 기준 변화	63
〈표 2-8〉 긴급복지지원제도의 금융재산	65
〈표 2-9〉 2021년 긴급복지 지원내역	66
〈표 2-10〉 광역자치단체별 기초자치단체 단위 긴급복지 담당 실무자 현황(2021.7. 기준)	74
〈표 2-11〉 광역자치단체별 긴급복지 담당 공무원 직렬(2021.7. 기준)	74
〈표 2-12〉 광역자치단체별 긴급복지 담당 실무자 성별 및 겸직교육훈련(2021.7. 기준)	75
〈표 2-13〉 긴급복지 담당 실무자 근무경력(2021.11. 기준)	76
〈표 2-14〉 서울형 긴급복지 소득 기준	80
〈표 2-15〉 서울형 긴급복지 지원제도 지원내용	80
〈표 2-16〉 서울형 긴급복지 지원제도의 자체 위기사유	81
〈표 2-17〉 서울 취약계층위기가구지원사업 소득 기준	83
〈표 2-18〉 서울시 희망온돌 위기긴급지원기금 취약계층위기가구지원사업의 지원 내용	83
〈표 2-19〉 광주 노랑호루라기 금융재산 기준	85
〈표 2-20〉 광주 노랑호루라기 지원 내용	85
〈표 2-21〉 광주 노랑호루라기 위기사유	86
〈표 2-22〉 경기도형 긴급복지의 지원내용	87
〈표 2-23〉 사회복지공동모금회 긴급지원사업 지원 내용 및 취지	90
〈표 2-24〉 사회복지공동모금회 긴급지원사업 배분금액 기준 한도액	91
〈표 2-25〉 광역지방자치단체와 보건복지부의 긴급복지지원 제도 주요 내용 비교	93
〈표 2-26〉 사회복지공동모금회 연도별 긴급지원사업 배분금 현황	94
〈표 3-1〉 영국 구성국별 2019/20년 긴급복지지원제도 지출액	102
〈표 3-2〉 영국 버밍엄시 지역복지급여(Local Welfare Assistance Scheme)	106
〈표 3-3〉 영국 요크시 재정적 보조계획(Financial Assistance Scheme)	108

〈표 3-4〉 영국 에딘버러의 스코틀랜드 복지기금	110
〈표 3-5〉 독일 사회부조의 구성	117
〈표 4-1〉 2018년, 2020년 광역자치단체별 자살생각	139
〈표 4-2〉 2017~2020년 신청자와 대상자의 관계	143
〈표 4-3〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 국적	144
〈표 4-4〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 성별	144
〈표 4-5〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 연령집단	145
〈표 4-6〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 가구원 수	145
〈표 4-7〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 연령집단별 가구원 수	146
〈표 4-8〉 2017~2020년 가구원 수별 35세 이상 긴급복지지원 대상자 성별	147
〈표 4-9〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 위기사유	149
〈표 4-10〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 지원	150
〈표 4-11〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 주요 급여 현황	151
〈표 4-12〉 2017~2020년 긴급복지지원 생계지원 대상자 위기사유	155
〈표 4-13〉 2017~2020년 긴급복지지원 의료지원 대상자 위기사유	156
〈표 4-14〉 2017~2020년 긴급복지지원 주거지원 대상자 위기사유	157
〈표 4-15〉 소득구간별 분포	160
〈표 4-16〉 주급여 종류별 소득구간별 분포	161
〈표 4-17〉 위기사유별 소득구간별 분포	163
〈표 4-18〉 차감 전후 소득구간별 분포	167
〈표 4-19〉 일반재산 구간별 분포	169
〈표 4-20〉 주급여 종류별 일반재산구간별 분포	170
〈표 4-21〉 위기사유별 일반재산구간별 분포	173
〈표 4-22〉 금융재산구간별 분포	177
〈표 4-23〉 주급여 종류별 금융재산구간별 분포	178
〈표 4-24〉 위기사유별 금융재산구간별 분포	180
〈표 4-25〉 가구원수별 금융재산구간별 분포	184
〈표 4-26〉 공제 전후 금융재산구간별 분포	186
〈표 4-27〉 연도별 소득 및 재산의 결합 분포	188
〈표 4-28〉 2017~2020년 긴급복지지원 타지원 연계 현황	189
〈표 4-29〉 2017~2020년 시군구별 월평균 긴급복지지원 처리 건수	191
〈표 5-1〉 2018, 2020년 종사상 지위별 자살생각	198
〈표 5-2〉 기준중위소득 대비 경상소득 수준별 가구구분	200
〈표 5-3〉 2019~2021년 가구 소득수준 집단별 가구 분포	201

〈표 5-4〉 소득 정의	202
〈표 5-5〉 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 시장소득 변화	204
〈표 5-6〉 2020~2021년 추경에 의한 재정지원 내용 및 규모	209
〈표 5-7〉 코로나19 확산 이후 가구소득수준별 균등화 경상소득 변화	214
〈표 5-8〉 2020~2021년 추경에 의한 생계위기가구 재정지원	219
〈표 5-9〉 코로나19 확산에 대응하는 생계위기가구 지원 수급률	221
〈표 5-10〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구규모	222
〈표 5-11〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 성별	223
〈표 5-12〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 성별에 따른 가구규모	224
〈표 5-13〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 연령대	225
〈표 5-14〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 연령대에 따른 가구규모	226
〈표 5-15〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 거주지역	228
〈표 5-16〉 코로나19 확산 대응 거주지역별 한시생계지원액	229
〈표 5-17〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 소득구간 분포	230
〈표 5-18〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 일반재산구간 분포	231
〈표 5-19〉 한시적 기준 완화 공제 전후 일반재산구간별 분포	232
〈표 5-20〉 코로나19 확산 대응 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 금융재산구간 분포	233
〈표 5-21〉 한시적 기준 완화 공제 전후 금융재산공제별 분포	234
〈표 5-22〉 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 지원내용	235
〈표 5-23〉 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 주요 지원 현황	236
〈표 5-24〉 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 위기사유	238
〈표 6-1〉 현행 긴급복지지원 기준에 따른 집단별 박탈 현황과 잠재적 위기가구 분포	246
〈표 6-2〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~100% 구간 집단별 가구 분포	246
〈표 6-3〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~100% 구간 집단 중 1개라도 박탈된 가구	247
〈표 6-4〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~150% 구간 집단별 가구 분포	247
〈표 6-5〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~150% 구간 집단 중 1개라도 박탈된 가구	247
〈표 6-6〉 긴급복지지원제도 소득평가액 75~100% 구간 집단별 가구 분포	248
〈표 6-7〉 긴급복지지원제도 소득평가액 75~100% 구간 집단 중 1개라도 박탈된 가구	249
〈표 6-8〉 2006~2021년 최저생계비 및 생계급여 선정기준	251
〈표 6-9〉 긴급복지지원 위기사유와 타 법률에 의한 주요 정책	261
〈표 6-10〉 2021년 현재 긴급지원의 위기 사유	268
〈표 6-11〉 긴급복지지원법 제2조의 개정방안	273



[그림 2-1] 사회적 위험 대응 사회안전망과 긴급복지지원 개념도	54
[그림 2-2] 긴급복지지원제도 개념도	54
[그림 2-3] 긴급복지지원제도의 소득	64
[그림 2-4] 긴급복지지원제도의 재산	64
[그림 2-5] 긴급복지지원 절차	69
[그림 2-6] 긴급복지지원제도 예산 추이	70
[그림 2-7] 2021년 긴급복지 지원체계별 역할	72
[그림 2-8] 사회복지공동모금회 긴급지원사업 종류 및 내용	89
[그림 2-9] 사회복지공동모금회 저소득층응급지원사업 심사 및 지원 절차	91
[그림 3-1] 2013년 복지개혁 전후 재량적 사회기금 변화	100
[그림 3-2] 스코틀랜드 복지기금 수급자 수	115
[그림 3-3] 근로시간 단축기간 연장에 따른 단축근로수당의 점진적 인상	121
[그림 3-4] 단계별 극복지원 3단계 승인건수(상) 및 지출 규모(하)	125
[그림 3-5] 코로나 지원에 관한 신청절차	127
[그림 4-1] 지역별 식생활 박탈 현황	134
[그림 4-2] 지역별 주거 박탈 현황	135
[그림 4-3] 지역별 의료 및 교육서비스 박탈 현황	136
[그림 4-4] 지역별 저축 박탈 현황	137
[그림 4-5] 지역별 사회적 지지체계 박탈 현황	138
[그림 4-6] 2018년, 2020년 광역자치단체별 자살생각	139
[그림 4-7] 2018년, 2020년 광역자치단체별 자살생각 이유	140
[그림 4-9] 2010~2020년 긴급복지지원 수급률 및 탈락률	142
[그림 4-10] 2017~2020년 긴급복지지원 주요 지원 대상자 성별	152
[그림 4-11] 2017~2020년 긴급복지지원 주요 지원 대상자 연령집단	153
[그림 4-12] 2017~2020년 긴급복지지원 주요 지원 대상자 가구원 수	154
[그림 4-13] 2017~2020년 월별 주요 지원 건수 추이	158
[그림 5-1] 긴급복지 및 긴급지원 언급 뉴스기사 추이	195
[그림 5-2] 재난의 공간적·시간적 범위와 긴급(복지)지원	196
[그림 5-3] 코로나19 신규 확진자 추세	197
[그림 5-4] 2018, 2020년 종사상 지위별 자살생각 이유	198
[그림 5-5] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 시장소득 변화	203

[그림 5-6] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 근로소득 변화	205
[그림 5-7] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 사업소득 변화	206
[그림 5-8] 재난지원금 지급 필요성 인식 변화	211
[그림 5-9] 재난지원금 지급 형태 인식 변화	212
[그림 5-10] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 경상소득 변화	213
[그림 5-11] 코로나19 확산 이후 가구소득수준별 균등화 공적이전 총액 변화	215
[그림 5-12] 코로나19 확산 이후 가구소득수준별 균등화 사회수혜금 변화	216
[그림 5-13] 재난지원금 유용성 인식 변화	217
[그림 6-4] 2006~2021년 최저생계비 및 생계급여 선정기준 대비 긴급복지 생계지원금액 수준	251

1. 연구의 배경 및 목적

□ 연구 필요성

- 긴급복지지원제도가 ‘위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층에 대한 사회안전망’으로서 현 사회·경제적 상황에 대응하여 본연의 기능과 역할을 수행하고 있는지 확인하는 주기적·체계적 평가 필요
- 약 3년 주기로 수행한 선행연구에 이어 최근 제도 운영 실태, 성과와 문제점 등에 대한 실증 평가 필요

〈요약표 1〉 긴급복지지원제도 성과평가 및 제도개선 연구 및 제도 개선 실적

구분	주요 정책 개선 성과
2008년 「긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안」(정원오·김진우·신영석)	긴급복지지원제도의 총재산 기준 및 금융재산 기준 완화, 교육지원 신설, 외국인지원특례규정마련, 지원기간 연장
2011년 「긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안 연구」(김진우·정원오·이용재·윤민석)	위기 사유 범위 추가, 금융재산 기준 추가 완화, 긴급의료지원 제도 개편
2014년 「긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안 연구」(여유진·김미곤·황도경·정재훈·김기태·김성아)	위기 사유 범위 완화, 지자체 재량권 확대, 지원 기간 연장
2018년 「긴급복지지원제도의 평가 및 제도개선 방안 연구」(여유진·김미곤·황도경·김명중·김성아)	재난 등 위기 사유 범위 완화 및 전담 인력 전문성 확보를 내용으로 하는 법률 개정, 일반재산 기준 완화

- 특히, 2020년 이후 코로나19가 전국적으로 확산되고 장기화되면서 사회적 재난 상황에서 긴급복지지원의 사회적 요구가 증대하고 있어 기초생활보장 및 사회보험(예, 고용보험) 등 사회보장제도의 빈틈을 메우는 중장기 제도 개선안 마련 필요
- 코로나19로 인하여 생계 곤란을 겪는 저소득 위기가구를 지원하기 위해 긴급복지지원 선정기준을 한시적으로 완화하고(‘20.3.20., ‘20.7.30., ‘20.12.31.) 위기가구 긴급생계비를 신설·지원하였으나, 긴급지원 패키지에 서 소상공인·중소기업 긴급 피해지원 및 고용안정지원금 등 유관 제도 간 역

할분담이 모호

□ 연구 목적

○ 이 연구용역의 목적은 첫째, 최근 긴급복지지원 제도의 운영 실태 및 성과를 평가하여 근거에 기반을 두어 제도의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 중장기적 정책 방향과 개선방안을 모색하는 데에 있음.

- 둘째, 또한 코로나19 확산에 따른 긴급복지지원제도의 역할과 성과를 평가하여, 전통적인 위기사유 이외 새로운 사회적 위험으로서 재난 상황에 대응하는 다부처 긴급지원 패키지의 기능 중에서 긴급복지지원제도의 역할을 제안하고자 함.

○ 2021년 연구의 쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 첫째, 긴급복지지원제도의 정체성은 무엇인가?
 - 관련 제도와 관계 속에서 긴급복지지원 본연의 기능은 무엇인가?
 - 현행 위기 사유의 범위와 제시 방법은 위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층을 발굴하고 지원하기에 적절한가?
 - 위기로 인하여 빈곤해지지 않도록 지원하는 현행 제도의 소득, 일반재산, 금융재산의 선정기준은 적절한가?
 - 지방자치단체와 어떻게 역할을 분담해야 하는가?
- 둘째, 사회적 재난 등 새로운 사회적 위험에 어떻게 대응해야 하는가?

□ 연구방법

○ 제도 분석

- (국내) 중앙부처 긴급복지지원제도 분석 및 지방자치단체 관련 제도 현황
- (영국) 2013년 Universal Credit 도입 이후 Crisis Loan 등 긴급복지지원 지방이양 경험 평가
- (독일) 사회보험 중심 코로나19 적극 대응 실적 및 평가

○ 2차 자료 실증분석

- (긴급복지지원 잠재수요 분석) 2018년 국민생활실태조사, 통계청 사회조사 등을 활용해 경제력, 서비스 박탈 현황 및 대처기제 등 분석
- (코로나19 영향 및 긴급지원 평가) 가계동향조사(분기) 자료 등을 활용해 코로나19가 가계에 미친 영향 및 재정지원 효과 평가
- (제도 성과 평가) 행복e음 원자료를 분석하여 2017~2019년 긴급복지지원 제도 성과(①) 및 2020년 코로나19 대응 실적(②,③,④) 평가
 - (사회보장정보원 추출 자료) ① 2017~2020년 긴급복지지원, ② 2020년 한시적 기준 완화, ③ 2020년 위기가구 긴급생계지원, ④ 2021년 한시생계지원

○ 현장 조사

- (FGI) 실적 우수-보통-미흡-특수 4개 지역 및 전국 광역 및 기초 전담 공무원 심층면담
 - (전국) 긴급복지지원제도 일반 및 2020년 위기가구 긴급생계지원/2021년 한시생계지원의 주제별 보사연 “사회보장 현장 모니터링” 전문위원단 인터뷰 실시
- (전담 인력 현황조사) 10월 중 Google Form을 활용한 온라인조사 실시
 - 광역/기초자치단체별 인력 및 업무량 현황 조사

○ 전문가 자문

- 긴급복지지원 행복e음 자료 추출 담당자 면담

2. 긴급복지지원제도 도입 배경 및 변화

가. 제도 도입과 기능

□ 1997년 금융위기 이후 생활보호법에서 한시적 생활보호사업이 실시되었음.

4 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구

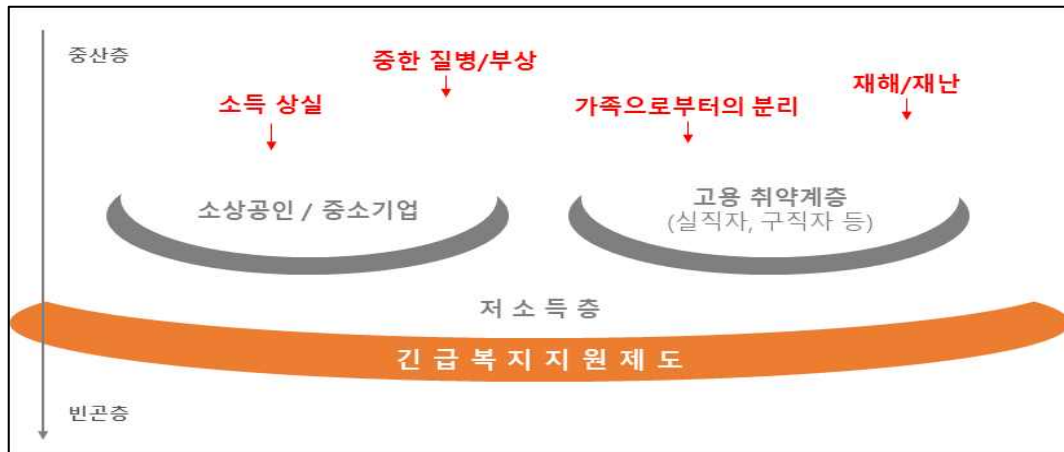
1999년 「국민기초생활보장법」이 제정되고 2000년 10월 국민기초생활보장사업이 도입된 이후 생계급여의 특수한 형태로 소득원의 상실로 생계유지가 어려운 등의 사유에 의해 긴급 생계급여를 지원하였음.

□ 2004년 12월 대구 불로동 어린이 사망사건이 발생한 이후, 국민기초생활보장제도의 사각지대인 위기상황에 처한 취약계층을 위한 공적 제도의 필요성이 제기되어, 2005년 12월 「긴급복지지원법」이 5년 한시법으로 제정·공표되었음.

○ 2006년 3월 24일 제도가 시행되고, 2008년 세계적 금융위기 이후 2009년에 영구법으로 전환하여 시행되고 있음.

□ 비자발적인 소득 상실, 중한 질병이나 부상, 비자발적인 가족으로부터의 분리, 재해나 재난과 같은 일어날 수 있지만 예측할 수는 없는 사회적 위험이 발생했을 때, 이전 상태로 회복하기 위하여 사회안전망 체계가 구축됨.

[요약그림 1] 사회적 위험 대응 사회안전망과 긴급복지지원 개념도



자료: 저자 작성

○ 예를 들어, 실업으로 인한 소득 상실에 대해서는 고용보험의 실업급여가, 중한 질병이나 부상에 대해서는 건강보험이, 재해나 재난에 대해서는 「재해구호법」에 의한 재해구호 등이 작동하며, 재해구호를 제외하고 본인의 기여를 근거로 대상자 범위가 결정됨.

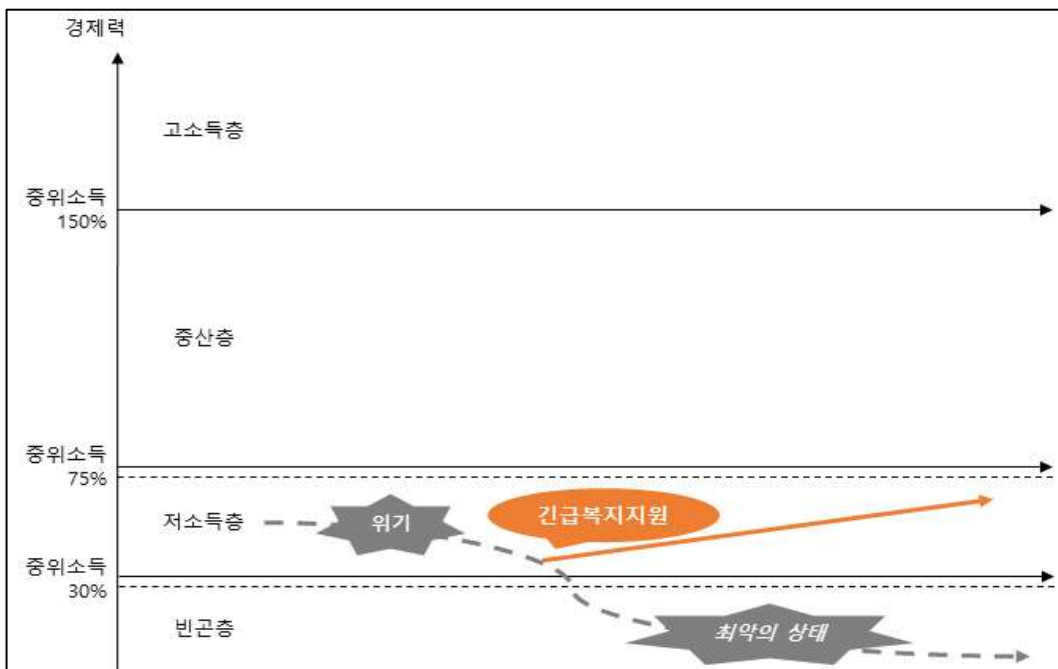
○ 긴급복지지원제도는 이상의 안전망이 포괄하지 못하는 저소득층을 대상으로

최후의 안전망(last resort)이자 빈곤층으로의 유입 전방에서 최초로 방어함.

□ 다음 그림은 긴급복지지원제도의 기능을 도식화하고 있음.

○ 긴급복지지원제도는 사회적 위험에 대응하는 고유한 대처기제를 가지고 있을 것으로 간주하는 중산층이나 고소득층과 구분하여, 저소득층이 위기로 인하여 빈곤층으로 떨어지거나 극단적인 선택을 하지 않을 수 있도록 즉시 개입함.

[요약그림 2] 긴급복지지원제도 개념도



자료: 저자 작성

나. 제도 변화 및 현황

□ (원칙) 저소득층이 빈곤층으로 유입되거나 극단적인 선택을 하지 않도록 방어하는 제도로써 긴급복지지원 본연의 목적을 달성하기 위해 제도 도입부터 원칙¹⁾을

1) 「긴급복지지원법」에서는 제3조(기본원칙) 제1항에서 “이 법에 따른 지원은 위기상황에 처한 사람에게 일 시적으로 신속하게 지원하는 것을 기본원칙”으로 하고, 제2항에서 “「재해구호법」, 「국민기초생활 보장법」, 「의료급여법」, 「사회복지사업법」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 이 법에 따른 지원 내용과 동일한 내용의 구호·보호 또는 지

설정하고 있으며, 사회경제적 여건의 변화에 따라 발전해왔음.

○ **선지원 후처리 원칙**은 ‘위기상황에 처한 자 등의 신고가 있는 경우, 담당공무원 등은 접수 후 1일 이내 현장확인을 통해 긴급한 지원의 필요성을 포괄적으로 판단하여, 지원 결정 1일 및 지원 1일 등 추가 2일 이내 우선 지원하는 것’임.

- 2015년에는 1일 이내 현장확인, 48시간 이내 우선 지원할 것을 명시하여 총 72시간(3일)의 신속 지원을 구체화하였음.
- 2021년에는 우선 지원 기간의 과업을 1일 이내 지원 결정과 1일 이내 지원으로 구분하였음.

○ **단기지원 원칙**은 발생한 위기상황에 대한 일시적인 지원임을 명시하고 있어, 원칙적으로 1개월 지원하되 위기상황이 지속되는 상황을 예외로 인정하여 추가 지원할 수 있도록 함.

- 2006년 제도 도입 당시 생계지원은 최대 4(1-3)개월까지 가능했고, 2010년에 긴급지원심의위원회를 통해 최대 6(1-2-3)개월 지원할 수 있는 것으로 지원기간이 연장되었음.
- 제도 도입 당시 1회 지원하도록 한 의료지원은 2008년에 1년 경과 후 동일 상병에 대해 재지원할 수 있게 하였고, 다른 위기사유 발생 시 지원이 가능하도록 하였음.
- 3개월 지원하는 주거지원은 2013년에 추가 9개월 지원할 수 있도록 개정되어 최대 12개월까지 지원할 수 있음.
- 또한 제도 도입 당시에는 동일 위기사유로는 재지원할 수 없는 것으로 하였지만, 2015년부터는 지원이 종료된 이후 2년이 경과하면 동일 위기사유로도 지원할 수 있도록 하였음.

○ **타법률 지원 우선 원칙**은 사회적 위험에 대응하는 최후의 사회안전망으로서 ‘타 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받는

원을 받고 있는 경우에는 이 법에 따른 지원을 하지 아니”하는 것으로 규정하고 있고, 아래의 원칙은 지침에 의한 것임.

경우에 긴급지원 하지 않으며, 타 법률에 의한 지원 대상이 되는 경우에는 해당 지원에 우선적으로 연계'하도록 함.

- 2008년에 타 법률에 의한 지원이 장기간에 걸쳐 결정되는 경우 우선 지원할 수 있도록 하였으므로, 다른 법률에 의한 지원과의 중복 지원을 제한하는 것으로 볼 수 있음.

□ (위기사유) 2006년 제도 도입 당시 위기사유는 법률 제2조에서 주소득자의 소득 상실, 중한 질병 또는 부상, 가구구성원으로부터 가구 분리, 화재 등으로 인한 주거 곤란 등으로 나열하고, 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 때로 제시함.

○ 사회경제적 변화에 따라 법률 개정과 시행규칙, 보건복지부 장관 고시 등을 활용해 다양해진 위기사유에 대응해왔음.

○ 또한, 지역의 실태를 반영하기 위해 지방자치단체에서는 조례 등 자치법규를 통해 위기의 상황에 유연하게 대응코자 하였음. 2021년 현재, 광역자치단체 및 기초자치단체의 자치법규는 235개로 확인됨.

○ 이와 같은 나열주의 방식은 수요자 입장에서 제도의 지원을 받을 수 있는 위기사유 범위의 경직성을 초래할 수 있다는 비판과 함께, 공급자 입장에서 제도의 오남용을 방지할 수 있다는 도구로서 유용하다는 평가가 공존함.

- 2006년 제도 도입 이후 15년이 지난 현재, 시의성을 반영하여 위기사유를 추가, 보완해 온 그간의 체계를 법률적 관점에서 재검토할 필요성에 대한 지적은 유효함.

□ (소득 및 재산 사후 적정성 조사) 긴급복지지원제도의 목적과 원칙에 의한 대상은 “생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람”으로 위기로 인해 ‘생계 곤란’의 상황에 처한 저소득층임. 긴급복지지원제도에서 저소득층을 식별하는 소득 및 재산 기준은 선정 기준이라기보다 위기 취약성에 대한 정성적인 판단을 보조하는 참고 기준임.

○ 소득 기준은 생계급여를 포함한 국민기초생활보장제도 선정기준을 상회하는

수준으로 정하여, 현재 기준 중위소득 75% 이하임.

- 일반재산은 위기상황 발생 즉시 유동화할 수 있는 금융재산과 구별하고 있음. 제도 도입 이후 2009년에 참고 기준을 인상한 이후, 2018년 연구용역 결과를 반영해 2019년에 대도시 1억 8,800만원, 중소도시 1억 1,800만원, 농어촌 1억 100만원으로 현실화하였음.

- 코로나19 확산에 대응하여 2021년 3월 31일까지 한시적으로 일반재산 심사 시 재산 차감 기준을 도입하여, 실제 긴급복지지원을 받기 위한 실제 재산 수준을 완화하였음.

〈요약표 2〉 긴급복지지원제도 소득 및 재산 사후 적정성 조사 참고 기준 변화

구분	소득기준	재산기준	
		일반재산	금융재산
2006 (도입)	최저생계비 100분의 130 이하	대도시 9,500만원 중소도시 7,750만원 농어촌 7,250만원	120만 원 이하
2008	최저생계비 100분의 150 이하		
2009	최저생계비 100분의 140 이하	대도시 13,500만 원 중소도시 8,500만 원 농어촌 7,250만 원	300만 원 이하
2012	(생계지원은 최저생계비 이하)		300만 원 이하
2013	최저생계비 100분의 150 이하 (‘13.6.28.~’13.12.31. 한시적 지원)		(주거지원 500 만 원이하)
2014	최저생계비 100분의 150이하(생계지원은 최저생계비 100분의 120 이하)		일상생활 유지 월 생활준비금 신설 (최저생계비의 50%)
2015	최저생계비 100분의 185이하		500만원 이하 (단, 주거지원 700만원 이하),
2016	기준 중위소득 75% 이하		일상생활 유지 월 생활준비금 인상 (기준 중위소득의 60%)
2017			일상생활 유지 월 생활준비금
2019		대도시 18,800만원 중소도시 11,800만원 농어촌 10,100만원	인상 (기준 중위소득의 65%)
2020		코로나19 확산 대응 한시적 재산 차감 기준 신설 (대도시 16,200만원, 중소도시 8,200만원, 농어촌 6,900만원)	코로나19 확산 대응 한시적 생활준비금 인상 (~’21.3.31., 기준중위소득의 150%)

자료: 보건복지부(각년도). 보건복지백서, 보건복지부(각년도). 긴급(복지)지원사업안내, 보건복지부(2020, 2021) 사회보장급여 공통업무 안내

- 금융재산은 제도 도입 당시 120만 원 이하로 책정되었고, 제도 성숙 단계에서 현실화하여 2021년 현재 500만 원 이하, 주거지원은 700만 원 이하임.

- 2014년에 일상생활 유지를 목적으로 하는 월 생활준비금을 신설하여 총 금융재산에서 감액하여 실 금융재산 기준은 500만 원에 생활준비금을 합산한 금액 수준임.
- 특히, 금융재산 기준이 가구 규모의 차이를 반영하지 않고 획일화된 데에 반해, 생활준비금은 가구규모별 기준 중위소득 일부를 공제하고 있음.

□ (지원내용) 긴급복지지원 지원내용은 주급여와 부급여로 구분됨. 주급여는 생계비와 의료지원, 주거지원, 복지시설이용으로 구분되고, 생계지원을 제외한 지원은 현물급여임.

○ 부가급여는 초, 중, 고등학생의 학비를 지원하는 교육지원, 동절기 연료비, 해산비, 장제비, 전기요금의 그밖의 지원으로 구분되며, 위기상황이 복합적인 경우 복합지원이 가능함.

〈요약표 3〉 2021년 긴급복지 지원내용

종류			지원내용	지원금액	최대횟수
금전·현물 지원	주급여	생계	식료품비, 의복비 등 1개월 생계유지비	1,266.9천원 (4인 기준)	6회
		의료	각종 검사, 치료 등 의료서비스 지원 (본인부담금 및 비급여 항목)	300만 원 이내	2회
		주거	국가, 지자체 소유 임시거소 제공 또는 타인 소유 의 임시거소 제공 (제공자에게 거소사용 비용 지 원)	643.2천원 이내 (대도시, 4인 기준)	12회
		복지시설 이용	사회복지시설 입소 또는 이용서비스 제공 (시설 이용자에게 입소 또는 이용비용 지급)	1,450.5천원 이내 (4인 기준)	6회
	부가 급여	교육	초·중·고등학생 등 수업료 등이 필요하다고 인정 되는 사람에게 학비 지원	-초 211.6천원 -중 352.7천원 -고 432.2천원 및 수업료·입학금	2회 (4회)
		그밖의 지원	위기사유 발생으로 생계유지가 곤란한 자에게 지원 -동절기(10-3월) 연료비: 98천원/월 -해산비(70만원), 장제비(80만원), 전기요금(50만원 이내) 각1회		1회 (연료비 6회)
민간기관, 단체 연계지원 등			-사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간의 긴급지원프로그램으로 연계 -상담 등 기타 지원		제한없음

주: 위기상황이 복합적으로 나타난 경우 주급여 종류별 복합지원 가능함. 부가급여는 해당사항이 있을 경우 주급여와 병행 지원이 가능하나 반드시 지원해야 하는 것은 아니며, 예산 여건 등을 고려하여 지자체에서 병행 지원 여부 결정함. 주거지원(최대 12개월) 대상의 교육지원 횟수를 최대 4회 범위(분기별 각 1회)에서 지원할 수 있음.

자료: 보건복지부, (2021), 2021년 긴급복지지원 사업안내, 보건복지부, p.5.

- (지원절차) 긴급복지지원은 접수부터 현장확인, 지원 결정 및 지급, 지급 및 심의 위원회 관리, 지원 종료 및 사후관리까지의 일련의 절차를 통해 이루어짐.
- (재정) 「긴급복지지원법」 제17조(예산분담)에 의하여 ‘국가 및 지방자치단체는 긴급지원 업무를 수행하기 위하여 필요한 비용을 분담’함.
 - 2007~2008년 세계금융위기 이후 2015년부터 2018년까지 1,100~1,300억 원 정도로 증가하고, 2019년 국고는 1,625.9억 원 수준임.
 - 코로나19가 확산하기 시작한 2020년에는 추경을 포함해 7,692.2억 원으로 국고가 일시적으로 증가하였고, 2021년 현재 5,900억 원 수준임.
- (운영체계) 긴급복지지원제도는 중앙부처 사업으로 보건복지부에 의해 설계되고 지방자치단체 단위에서 수행됨. 이 중에서 긴급지원대상자를 접촉하여 사정하고 지원을 결정하며 사후조사를 실시하는 긴급복지지원의 핵심 주체는 기초자치단체임.
 - 시·군·구 단위에 긴급복지 인력이 배치되어 앞서 검토한 긴급복지지원의 지원 절차 전반을 관리하여, 복지 업무 전반을 아우르는 전문성이 요구됨.

다. 해외 사례

- 영국의 긴급복지지원제도
 - 2013년 복지개혁 이전까지 영국에서는 재량적 사회기금(Discretionary Social Fund)을 통하여 지자체에서 긴급한 사유가 있는 이들에 대하여 대여자 금이나 생활비를 제공할 수 있도록 하는 프로그램을 운영하였음.
 - 2013년 복지개혁으로 중앙정부차원의 긴급복지지원제도는 폐지되고 이의 추후 운영은 각 지방정부의 재량에 맡겨지게 되었음.
 - 긴급복지지원제도 성격의 프로그램들은 중앙정부 차원의 대체 프로그램이 마련되지 않아 영국의 구성국 잉글랜드와 스코틀랜드, 웨일즈와 북아일랜드에서

는 각기 다른 방식으로 대응하였음.

○ 영국 주요 지방정부의 저소득층 생계 위기가구를 대상으로 하는 긴급복지지원 제도는 다음과 같음. 재량적 사회기금에 의한 위기대부(Crisis Loan)과는 달리 현재는 위기에 처한 이들에게 대부프로그램이 아니라 비상환성 급여를 제공하고 있음

- 지방정부에 따라 위기사유와 생계 곤란을 정의하는 기준과 지원 수준을 분절적으로 설계하고, 재정 여력에 따라 지원을 제한하고 있음. 즉, 비슷한 수준의 저소득자에게 동일한 위기사유가 발생하더라도 거주지역에 따라 지원 내용과 수준이 상이하여 지역 간 격차가 발생함.
- 이들 지역에서는 이 외에도 공통적으로 시설을 떠나 지역사회에 거주하기를 희망하는 저소득 빈곤층에 대해서는 지역사회보조(Community Care Grant)를 지원하며, 생활 설비나 구입할 수 있는 바우처를 제공함.

〈요약표 4〉 영국 주요 지방정부의 긴급복지지원제도

구분	버밍엄 위기보조(Crisis grant)	요크 긴급보조(Emergency Assistance)	에딘버러 위기보조(Crisis Grant)
개요	홍수, 가스 폭발, 화재 등 재난의 발생으로 인하여 다른 경로를 통해서도 자신이나 자신의 직계가족이 처한 건강 혹은 안전 위협 문제에 제대로 대처하기 힘든 이들을 지원하기 위한 프로그램	재난이나 위기로 인한 즉각적이고 단기적인 욕구 보조	재난을 당하거나 다른 긴급한 상황의 발생으로 인하여 심각한 피해를 입거나 심각한 피해를 입을 위험에 노출되는 것을 방지
대상	<p>〈자격조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16세 이상 버밍엄시 거주자 - 자원 부족으로 본인 혹은 가족의 단기적이고 즉각적인 욕구를 충족하지 못하는 상황 - 영국 내 체류 자격이 있으며 복지 혜택을 받는데 법적인 장애가 없어야 함. <p>〈대상자〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 식품이나 난방 등 필수적 욕구의 미충족 - 건강의 갑작스러운 악화 - 아동이 시설에 맡겨지는 위기 - 가족 단위가 해체되는 위기 	<p>〈자격 요건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16세 이상 요크시에 거주자 - 요크로 거주 이전하거나 혹은 요크에 계속 거주하고자 하는데 있어 비상사태가 발생했거나 긴급한 도움을 필요로 하는 자 - 다음 사회복지 급여 중 하나 이상을 수급하는 자 <ul style="list-style-type: none"> • 주거 급여 그리고(또는) 지방의회 조세보조 • 유니버설 크레딧 • 소득지원 또는 소득기반 구직자 수당 • 고용지원수당 • 연금 크레딧 	<p>〈자격조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16세 이상 관할 지역 거주자, 거주 예정자, 노숙인 - 저소득자이며 경제적인 도움을 받을 다른 경로가 없는 자 - 다음 사회복지 급여 중 하나 이상을 수급할 경우 저소득 조건은 충족된 것으로 간주함 <ul style="list-style-type: none"> • 유니버설 크레딧 • 소득기반 구직자 수당 • 소득기반 고용지원수당 • 연금 크레딧 <p>〈대상자〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 급여신청자가 처한 상황의

12 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구

구분	버밍엄 위기보조(Crisis grant)	요크 긴급보조(Emergency Assistance)	에딘버러 위기보조(Crisis Grant)
		<ul style="list-style-type: none"> • 또는 현재 돌봄을 제공하는 기관이나 거주시설에서 퇴소한 직후, 위의 급여 중 하나를 받을 것으로 기대되는 사람 <p>〈대상자〉 위 자격 요건을 나타내는 이들 중 아래와 같은 상황에 처한 이들을 대상으로 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가정 폭력으로 인해 주거지를 옮기고자 하는 자(옮긴 자) - 재난이나 긴급상황으로 인해 거주지에 손상을 입은 자 - 노동연금부에서 제공되던 급여 지급이 중단되거나 급여액이 줄어들었으며, 이 결정에 대해 현재 자신이 재심사 요청을 하고 있음을 증빙할 수 있는 자 - 연 15,103.40 파운드 미만의 소득을 버는 자 (다만, 해당 소득 이상을 벌더라도 재난을 겪을 경우 개인의 재정 상황을 검토하는 추가적인 사정을 실시함) 	<p>심각성, 급여 제공이 신청자의 가족에 미칠 영향을 토대로 선정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 급여 신청할 수 있는 상황 • 긴급한 상황의 발생으로 인해 새로운 소득이 발생하기 전까지, 즉각적이고 단기적으로 생활비가 필요한 자 • 거주지가 불안정한 긴급한 상황, 숙박비가 필요한 자. 단, 지방 당국으로부터 해당 숙박비를 지원받지 못하고 있는 상황 • 예외적으로 긴박한 상황의 발생하거나 독립적인 생활을 영위하기 위해서 교통비 지원이 필요한 자 • 재난 상황 발생으로 인해 생활비나 생활필수품 지원이 필요한 자 • 즉각적으로 발생한 필요 문제를 해결할 경제적 자원이 부족한 자. • 은행, 주택금융조합(building society), 신용조합(credit union)으로부터의 대출을 받을 수도 없고 친지로부터 경제적 도움을 기대할 수 없는 등 다른 경제적 지원처가 없는 자
급여	<p>아래의 필요로 해결할 수 있는 현물이나 선불카드</p> <ul style="list-style-type: none"> - 식품과 난방 - 기저귀, 침구류, 식기류 등 생필품 	<p>아래 물품에 대한 현물 또는 바우처</p> <ul style="list-style-type: none"> - 식료품 (주로 슈퍼마켓 바우처의 형태로) 및 난방비 - 교통비 (가까운 친지의 장례식에 참석하거나 혹은 갑작스럽게 병원입원하게 되거나 최근 건강상태가 크게 악화된 친지를 방문하고자 할 때) - 의류품 	<ul style="list-style-type: none"> - 생활비, 생활용품이나 가구 등에 해당하는 현금, 현금의 등가물인 바우처 - 지방정부에서 자체적으로 가족 장례식이나 교도소, 혹은 병원 방문이 필요하다고 판단 시 대중교통비나 택시비, 연료비, 교통바우처를 제공
전달 체계	<ol style="list-style-type: none"> ① 버밍엄시 의회 홈페이지 접속하여 온라인 급여 신청서 제출 ② 급여서비스팀(the Benefit Service)에서 온라인 신청서 확인, 사정 작업 개시 	<ol style="list-style-type: none"> ① 요크시 홈페이지 접속하여 온라인 급여 신청서 제출, 또는 전화 연결 창구로 신청 ② 담당자는 급여 신청 후 24시간 내, 가능하면 급여신청 당일에 신청자에게 연락 취함 	<ol style="list-style-type: none"> ① 전화 또는 온라인을 통하여 수급 신청 ② 급여 지급 여부 및 급여 내용을 신청자의 상황과 에딘버러시의 재정을 종합하여 담당 공무원의 재량 하에 급여신청

구분	버밍엄 위기보조(Crisis grant)	요크 긴급보조(Emergency Assistance)	에딘버러 위기보조(Crisis Grant)
	③ 급여서비스팀은 가급적 급여신청완료일 당일, 또는 최대 48시간 이내 에 다음 사항 고지 <ul style="list-style-type: none"> • 급여 수령 내용 • 급여의 제공 방법, 시기, 제공 대상 • 재심사 청구 권한 	- 급여 지급 여부와 급여 내용은 전적으로 요크시의 재량에 따라 결정됨.	의일 오후 4:45 까지 급여 결정 ③ 급여 불지급 결정에 동의하지 않을 경우 급여 신청자는 재심을 신청할 수 있으며, 에딘버러시는 근무일 2일 이내에 답변 제공
재정	중앙정부가 지방정부에 제공하는 전체 세입지원보조금에 포함되었으나 해당 목적으로만 할당된 재정은 아님.	중앙정부가 지방정부에 제공하는 전체 세입지원보조금에 포함되었으나 해당 목적으로만 할당된 재정은 아님.	중앙정부가 지방정부에 제공하는 세입보조금에 스코틀랜드 복지기금을 더하여 운영
법령	복지개혁법(Welfare Reform Act) 2012	복지개혁법(Welfare Reform Act) 2012	스코틀랜드 복지기금법(The Welfare Funds (Scotland) Act)

자료: (버밍엄) Birmingham City Council Benefit Service(2021), p.5-8을 토대로 저자 작성; (요크) City of York Council (2021), p.2-6을 토대로 저자 작성; (에딘버러) City of York Council (2021), p.2-5을 토대로 저자 작성

□ 독일의 긴급복지지원제도

○ 사회보험을 중심으로 사회보장 관계 법령들을 규정하고 있는 독일의 사회법전(Sozialgesetzbuch, SGB)에서는 한국과 달리, 긴급복지지원을 별도 제도로 규정하고 있지 않음.

- 사회보험 기반 사회보장 제도가 탄탄하게 설계되어 있으므로, 사회부조에 ‘비전형적 긴급상황으로서 특별한 생활여건에서의 부조’가 명시되어 있고, 여기에는 특별한 사회적 어려움의 극복을 위한 지원(Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten)에 관한 추가적인 구성요건이 포함됨.
- 따라서 사회적 어려움과 관련하여 ‘특별한’ 생활조건에 처해 있고, 국가지원을 바탕으로 이를 스스로 구제할 수 있는 자는 긴급한 어려움을 극복하기 위해 현금이 아닌 서비스가 필요한 경우에 부조의 성과를 해치지 않는 선에서 소득·자산, 민법에 의거한 부양의무관계와 무관하게 관대한 방식이 적용되어 급여가 지급됨.
- 주거 상태의 결여나 불충분, 경제적 불안정, 폭력적인 생활조건, 시설 퇴소,

이에 상응하는 불리한 상황에 놓였을 때 특별한 생활 여건에 처해있다고 판단하며, 이 때 원인이 무엇인지는 고려하지 않음.

〈요약표 5〉 독일 사회부조의 구성

사회법전 3권	사회법전 2권	사회법전 12권			AsylbLG
실업수당 (ALG I)	구직자와 가족에 대한 기초보장 (ALG II/사회수당(Sozialgeld))	생계부조	<u>특별한 상황에 대한 부조</u>	노인과 장애인에 대한 기초보장 (Grundsicherung im Alter und bei Lebensunterh alt, GAE)	과도기적 물품지원과 매월 용돈지급
실업보험 가입자	15~64세 근로능력자 및 3~6시간 근로가능자 ※ 근로능력이 있는 구직자	생계를 스스로 해결할 수 없는 상황에 있는 자로, 사회법전 2권, 3권, 12권의 GAE 신청자격이 없는 자		65세 이상 노인, 장기적 근로미약자, 근로능력이 없는 장애인	난민신청 결과를 기다리는 자
실업보험 기금	연방정부 및 지방정부 재정				연방정부 재정

자료: 한국보건사회연구원. (2018). 주요국 사회보장제도 2: 독일의 사회보장제도. p.439, 표 12-2를 바탕으로 저자 재구성.

○ 팬데믹은 전대미문의 사회적 충격을 야기하였으므로, 독일에서도 코로나19 확산에 따라 2020년 3월, 연방정부 차원에서 일명 ‘사회보장패키지’라 불리는 사회보장지원법안(Sozialschutz-Pakete)을 도입하였고, 이후 두 차례에 걸쳐 지원범위를 확대하였음.

- 개인 및 가구 단위에서는 실업급여, 사회부조와 같은 기존 사회보장급여의 수급요건 완화, 신청방식 간소화, 수급기간 연장 등 접근성을 높이는 방식으로 바뀌었음.
- 기업 단위에서는 락다운으로 인해 과거보다 매출이 큰 폭으로 감소하였으나, 임대료, 세금 등 고정비용이 계속 지출되는 가운데 다양한 보조금과 대출 프로그램을 실시하여 경제적 부담을 경감시켜 줌.
- 근로자는 기존 단축근로수당을 통해 소득보전이 가능한 반면, 프리랜서, 1인 자영업자 등은 제외되어 있어 이들을 위한 별도의 지원이 요구되었음.

3. 긴급복지지원제도 성과 분석

가. 긴급복지지원 잠재수요 분석

- (경제적 박탈 존재) 기호식품이 아닌 주식생활 박탈은 약간의 지역 규모에 따른 차이를 보이지만 전국적으로 4.1~4.7% 정도 수준으로 나타남. 경제적인 이유로 식사의 양을 줄이거나 거르는 경우도 존재함(0.5%).
- 경제적인 이유로 전기세나 전화세, 수도세 중 하나 이상을 내지 못해 끊긴 경험 있다는 경우도 전국 1.7% 정도, 겨울에 난방을 하지 못하는 경우도 1.2% 정도 존재함.
- (필수서비스 박탈 존재) 아플 때 병원에 가거나 치료를 지속해야 함에도 불구하고 경제적인 이유로 의료서비스를 누리지 못하는 경우도 전국에서 3.6~4.3% 정도 존재함.
- (위기 대응 대처기제) 경제적 위기에 직면하거나 필수서비스를 이용하지 못하는 등 위기 상황에 발생했을 때를 대비하여 일반적으로 저축이나 개인적 관계망을 이용해 대처할 수 있음. 하지만 충분한 저축을 하지 못한다는 경우가 다수 확인되고, 특히, 긴급복지지원의 금융재산 기준인 500만 원 정도 긴급한 지출을 감당하지 못한다는 응답률이 전국 10.8%에 달함.
- 어려울 때 정서적 도움을 받거나 정보를 얻을 수 있는 개인적 지지체계가 없다는 경우도 각각 4.9%, 7.6% 존재하고, 특히 물질적 도움을 받을 수 있는 지지체계가 없다는 경우도 8.0% 존재함.
- 소결하면, 여전히 경제적 박탈이나 필수서비스 미이용과 같은 위기 상황이 존재하지만 저축이나 사적 지지체계와 같은 대처기제가 부재할 수 있어 공적제도로서 긴급복지지원에 대한 사회적 요구가 존재함.

나. 2017~2020년 긴급복지지원 제도 성과²⁾

행복e음 긴급복지 시스템에서는 위기사유 발생에 의한 신규 신청 건에 대하여 신청ID를 생성하고 관련 정보를 입력하는 방식으로 주민등록번호 등 개인이 식별되지 않음. 따라서 여기에서 쓰는 '대상자'는 신규 신청 건을 의미하는 것으로 전통적인 '인구' 혹은 '가구'의 개념과는 다름

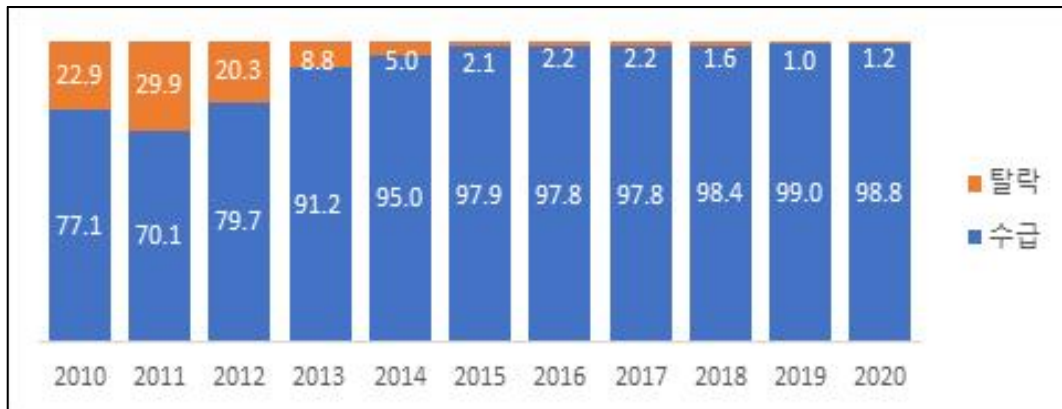
□ (긴급복지지원 신청과 대상자 특성) 2010~2012년에는 수급률이 70% 수준이었으나 2013년에 91.2%로 증가한 이후 최근에 이르기까지 지속적으로 증가하였음.

○ 행복e음에 등록한 신청자 중 긴급복지지원을 수급한 대상자의 비율은 2017년 97.8%에서 2019년 99.0%로 늘었고, 코로나19 확산이 본격화된 2020년 98.8%로 대부분 지원을 받는 것으로 나타남.

- 제도의 포용성이 확대된 것으로 해석할 수도 있고, 현장에서 사례를 사전 스크리닝하여 탈락의 가능성이 있는 경우는 행복e음 시스템에 입력하지 않았을 수 있음.

[요약그림 3] 2017~2020년 긴급복지지원 수급률 및 탈락률

(단위: %)



주: (2010~2016) 기타(본인 철회 등)와 결측치는 제외된 수치임; (2017~2020년) 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 신청한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: (2010~2016) 여유진 외, (2018, p.67); (2017~2020) 행복e음 원자료 저자 분석

2) 여기에서 활용하는 행복e음 원자료는 이번 연구용역을 위해 추출한 것으로 데이터 정비 등으로 인해 2018년 행복e음 원자료 분석 결과와 상이할 수 있음.

- 긴급복지지원을 받은 대상자의 절반 이상이 남성인 것으로 나타났다.
- 연령집단별로는 노인의 비중이 약간씩 감소하는 추세인 데에 반해, 경제활동기인 50~64세 중년과 35~49세 장년의 비중이 점차 증가하고 있음.
 - 청년의 비율이 2017년 5.1%에서 2020년 6.8%로 다소 증가하였음.
- 위기사유는 과거 추세에 이어(여유진 외, 2018), “중한 부상 또는 질병”의 비중이 가장 높아 코로나19 확산 이전인 2019년까지 40% 이상을 유지하였고, 팬데믹이 선포된 2020년에는 상대적인 비율이 22.5%로 감소함.
 - 주목할 것은 “지자체 조례 및 지자체장 인정” 사유가 차지하는 비중이 점차 증가해, 2017년 28.6%에서 2019년에는 35.3%로 대상자 3명 중 1명이 이에 해당함. 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 그 비중이 47.0%로 늘어 절반 정도에 이름.
 - 고시에 의한 ‘겨울철 복지사각지대 발굴 대상자’와 ‘통합사례관리 대상자’의 비중이 점차 증가해 2019년에는 각각 0.5%에 불과했으나, 2020년에는 5.5%와 1.4%로 늘었음. 긴급복지지원을 직접 신청하는 사례가 여전히 다수이지만, 맞춤형 사례관리서비스를 제공하는 희망복지지원단에서 발굴하는 사례가 유효하게 증가할 것에 대한 신호일 수 있음.
 - “출소”의 비중도 여전히 높은 편인데, 2017년 9.4%에서 2018년 9.9%로 증가한 이후 2019년 8.5%로 약간 감소하였음. 코로나19가 확산되기 시작한 2020년에는 상대적으로 그 비율이 줄어 5.0%로 나타남.
- (긴급복지지원 지원내용) 대상자와 중복지원을 고려했을 때, 주급여 중 생계지원의 비중이 2017년 약 4만 건(48.3%)에서 2019년 약 7만 건(50.2%)으로 가장 많음.
 - 코로나19 확산에 대응하여 긴급복지지원 추경을 편성하여 적극적으로 대응한 2020년에는 예상과 같이 생계지원이 약 17만 건(57.6%)으로 대폭 증가함.
 - 의료지원의 비중은 여전히 높아 2017년 25.5%에서 2018년에 29.2%로 증가하였으나, 2019년에 24.5%로 다소 감소하였음. 코로나19 확산이 본격화된

2020년에는 상대적인 비중이 13.9%로 감소함.

- 생계지원, 의료지원, 주거지원을 중심으로 보면, 생계지원은 평균 3회 정도 지급됨. 이는 1회 지급 이후 지자체장의 결정에 근거를 두어 추가 2회 지원한 것임. 의료지원은 평균 1회 정도 지급된 것으로 보이고, 평균 지원금액은 최대 지원금액인 300만 원에 약간 미치지 못함. 주거지원은 최대 12회 지원할 수 있으나, 평균 3회 정도 지원된 것으로 나타남. 2~3개월 지원한 사례가 전체의 70% 내외 수준으로 가장 많음.

□ (주급여 종류별 대상자 특성) 주요 지원의 대상자 성별을 살펴보면, 생계지원은 남성이 60% 내외 수준이고, 의료지원은 55%에 약간 미치지 못하는 수준임.

- 반면, 주거지원은 남성을 지원한 사례가 70% 이상으로 다른 지원에 비해 남성 대상자의 비율이 높음.

- 주급여 종류별 대상자 연령집단은 50~64세의 비중이 40~50% 정도로 가장 많은 생계지원과 주거지원과 달리, 의료지원은 75세 이상 후기 노인의 비중이 35% 내외로 많음³⁾.

- 노인은 빈곤 상태가 지속되고 중한 질병이나 부상과 같은 건강 위기가 발생했을 때 공적 지원이 필요한 반면, 중장년층은 상대적으로 생계비를 지원할 만한 긴급한 위기가 발생하여 긴급복지지원이 유용할 가능성이 높은 것으로 추정할 수 있음. 기준 중위소득의 20%에 미치지 못하는 대상자 비중도 2017년 34.5%, 2018년 31.8%, 2019년 27.9%, 2020년 23.3%로 많은 편임.

□ (소득 및 재산) 행복e음 시스템에서 소득이 없거나 음의 소득⁴⁾인 대상자의 비중이 2017년 38.9%, 2018년 42.7%, 2019년 44.4%, 2020년 39.5%로 가장 많음.

- 주급여 종류별로 생계지원의 경우, 소득이 없거나 음의 소득인 대상자 비중이

3) 긴급복지 의료지원은 의료급여와 중복지원이 가능함.

4) 음의 소득은 사후 적정성 조사 시 지출 차감분을 고려하여 최종 활용하는 소득액이 음수인 경우를 말하는데, 사업소득이나 지출 차감분이 소득을 초과할 때 음의 소득이 나타날 수 있음.

2017년 46.0%, 2017년 49.9%, 2019년 50.4%, 2020년 40.6%로 가장 많고, 이러한 경향은. 주거지원 대상자의 소득 분포 특성과 유사함. 의료지원의 경우, 소득이 있으되 기준중위소득 20% 이하인 집단의 비중이 2017년 46.5%, 2018년 44.9%, 2019년 38.9%, 2020년 36.6%로 점차 낮아지고 있지만 다른 집단에 비해 크게 나타남.

- 지출 차감 전에는 소득 기준을 충족하지 못했으나 차감 후 소득 기준을 충족한 집단이 2017년 4.3%, 2018년 4.5%, 2019년 5.2%, 2020년 6.7%으로 점차 증가함.
- 재산이 있지만 2017~2018년 지역별 상한액의 50%에 미치지 못하는 집단의 비중이 2017년 71.4%, 2018년 67.8%, 2019년 65.4%, 2020년 70.0%에 이름. 재산이 없거나 음의 재산인 경우는 같은 기간 27.0%, 30.7%, 32.8%, 25.8% 수준에 이르러, 2018년까지의 상한액 50%에 이르지 못하는 집단이 전체의 95% 이상임.
- 금융재산이 있지만 300만 원 이하인 대상자의 비중이 2017년 51.5%, 2018년 49.3%, 2019년 46.5%, 2020년 42.7%로 가장 많음. 그 뒤를 금융재산이 없거나 음의 금융재산을 갖고 있는 대상자로서 같은 기간 29.8%, 33.0%, 35.3%, 28.6% 수준임.
- 금융재산이 500만 원을 초과하는 대상자의 비중은 2017년에 1인 가구 2.9%, 2인 가구 7.0%, 3인 가구 9.8%, 4인 가구 11.3%, 5인 가구 10.1%, 6명 이상 가구 9.0%로 가구원 수가 많아질수록 높아짐. 이러한 경향은 2019년까지 유지되어 각각 3.0%, 7.6%, 9.8%, 11.5%, 12.0%, 12.2%임. 특히 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 1인 가구 8.3%, 2인 가구 18.4%, 3인 가구 20.9%, 4인 가구 24.7%, 5인 가구 23.1%, 6명 이상 가구 20.6%로 절대적인 비중의 크기가 증가하였음.
- 공제 후 금융재산 기준을 충족한 집단의 비중은 2017년 14.2%, 2018년 13.8%, 2019년 13.9%, 2020년 18.4%로 점차 확대되어 옴.
- 소득 및 일반재산, 금융재산의 결합 분포를 보면, 모든 기준을 충족한 집단은

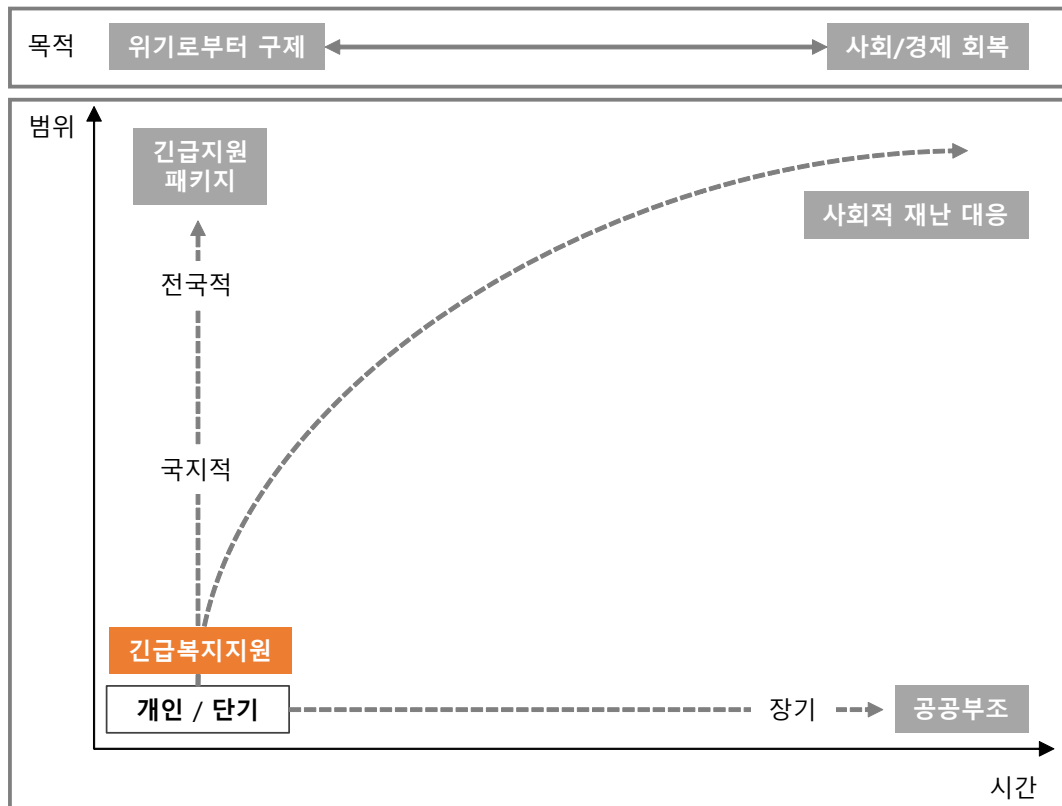
2017~2019년 90%를 초과하고 있고, 2020년에도 84.1%로 비교적 높은 수준임. 다만, 500만 원의 금융재산 기준만 초과한 집단은 2017~2019년에 4.8%, 4.5%, 4.7% 수준이고, 2020년에는 12.0%로 소득 기준 및 일반재산 기준을 초과한 집단의 비중에 비해 높게 나타남.

3. 사회적 재난과 긴급지원의 대응

가. 재난과 긴급지원의 역할 및 대응

- (사회적 위기 상황과 긴급복지에 대한 사회적 요구) 사회적 위기가 발생했을 때마다 긴급한 지원에 대한 사회적 요구가 존재해 왔음.
- (긴급복지지원과 사회적 재난 대응 긴급지원) 2016년 경주 지진, 2017~2018년 포항 지진, 2019년 강원도 산불, 2020~2021년 코로나19 확산 등 사회적 재난에 대응하고자 하는 긴급지원과 개인 혹은 가구가 직면하는 생애 위기 경험으로부터 구제하려는 긴급복지지원제도를 구별하고 상호 관계를 설정할 필요가 새롭게 발생함.
- 위기 혹은 재난이 개인에게 일시적으로 발생하고 이에 대처할 수 있는 사적 기제가 충분하지 않은 저소득층에 대해서 긴급복지지원이 작동함. 위기 혹은 재난이 장기화되어 결국 개인 혹은 가구 단위 빈곤이 만성화되면 기존 제도, 특히 국민기초생활보장제도가 작동할 수 있음.
- 개인 단위의 위기 혹은 재난의 지리적 범위가 지역, 혹은 전국으로 확장되면 재난의 양상과 영향을 받는 인구의 이질성에 의해 비로소 긴급지원 패키지의 필요가 등장함. 전국으로 확장된 재난이 장기화되면 보다 포괄적인 사회적 재난 대응 대책이 요구됨.

[요약그림 4] 재난의 공간적·시간적 범위와 긴급(복지)지원



자료: 저자 작성

나. 코로나19의 확산과 영향

- 2020년 1월 최초 확진자가 확인된 이후 국내에도 코로나19 확산이 본격화됨.
- (분석 개요) 가계동향조사(분기) 원자료를 활용해 코로나19가 가계에 미친 영향을 긴급복지지원제도의 관점에서 분석하기 위해 다음과 같이 설정함.
 - 정책적 기준선 대비 소득수준을 고려해 집단을 구분하는 것은 기존 소득기반 복지정책에서 포괄하는 대상자 집단의 현황을 확인하는 데에 용이함.

〈요약표 6〉 기준중위소득 대비 경상소득 수준별 가구구분

집단	내용	관련제도 및 자료
①경상소득 ≤ 기준중위소득 50%	빈곤층	국민기초생활보장제도 등
②기준중위소득 50% < 경상소득 ≤ 기준중위소득 75%	저소득층	긴급복지지원제도 등
③기준중위소득 75% < 경상소득 ≤ 기준중위소득 100%	하위 중산층	OECD(2019)에 의한 중산층 기준
④기준중위소득 100% < 경상소득 ≤ 기준중위소득 150%	중간 중산층	OECD(2019)에 의한 중산층 기준
⑤기준중위소득 150% < 상소득 ≤ 기준중위소득 200%	상위 중산층	OECD(2019)에 의한 중산층 기준
⑥기준중위소득 200% ≤ 경상소득	고소득층	OECD(2019)에 의한 고소득층

주: 중산층 범위는 OECD(2019, p.19)에 근거를 둬. 엄밀하게 중산층은 소득뿐 아니라 문화, 사회적 자본을 고려해야 하지만, 여기에서는 이해를 돕기 위해 소득 기준만을 고려한 중간소득계층(middle-income class)을 중산층(middle class)으로 조작적 정의함.

자료: 저자 작성

□ (가계에 대한 코로나19의 영향 식별) 소득 감소의 존재는 전년 동기 소득과 비교하여 확인할 수 있지만, 시점의 영향과 코로나19의 영향을 식별할 수 없음.

○ 코로나19 확산이 가계경제에 미치는 영향을 식별하기 위해 2020~2021년 분기별 전년 동기 대비 시장소득을 2019~2020년 분기별 전년 동기 대비 시장소득, 즉 기대 시장소득과 이중차분하여 감소 효과를 전년도 추세와 비교하여 공통추세를 제거함으로써 코로나19 확산의 영향을 추출함.

- 단, 가구규모에 의한 규모의 경제를 통제하기 위해 가구원수의 루트값으로 균등화한 시장소득을 활용하였음.

$$DD_{t_{2020, 2021}, q} = (Y_{t_{2020, 2021}, q} - Y_{t_{2019}, q}) - (Y_{t_{2019}, q} - Y_{t_{2018}, q})$$

□ (코로나19가 시장소득에 미치는 영향) 다음 그림은 시장소득 증감량과 이전 소득 대비 비율을 증감률로 분석한 결과임. 본격화된 코로나19 확산의 최초 충격이 있었던 2020년 2분기부터 시장소득이 감소하였고, 감소량은 고소득 집단으로 갈수록 크지만 감소량이 이전 소득 대비 차지하는 비중, 시장소득 증감률은 저소득 집단에서 크게 나타남.

○ 즉, 코로나19로 인한 소득 손실은 전 인구 집단에서 나타났지만, 저소득 집단이 경험하는 충격이 보다 강력함.

[요약그림 5] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 시장소득 변화

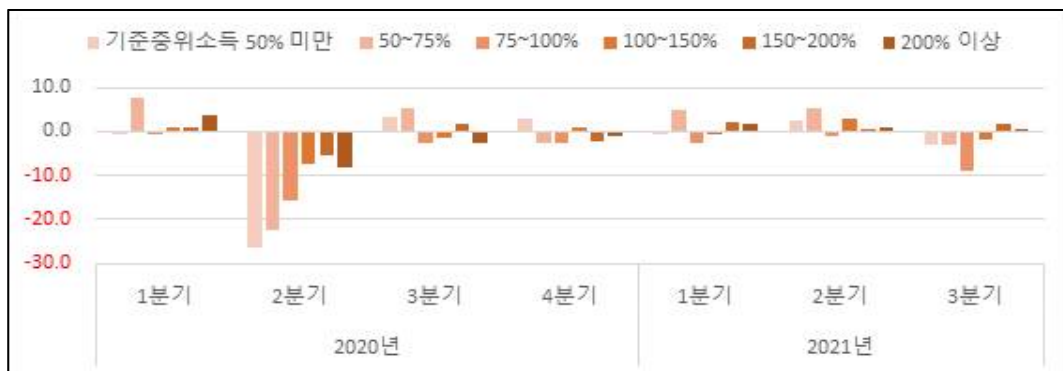
〈균등화 시장소득 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 시장소득 증감률〉

(단위: %)



주: 이층차분한 시장소득 증감량은 2019년 동기 대비 시장소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 시장소득 증감액임. 증감률은 전년 동기 시장소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 시장소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

다. 2020~2021년 코로나19로 인한 피해 재정지원의 효과

□ (중앙정부의 재정지원) 정부는 팬데믹으로 인한 소득 감소에 대응하여 2020년에 총 4차례, 2021년에 2차례에 걸친 재정지원을 편성함. 소상공인을 대상으로 하는 지원은 사업소득으로, 고용취약계층과 농어민, 고용지원은 근로소득으로 유입될 개연성이 있음.

○ 생계 위기가구, 양육가구를 대상으로 하는 지원은 공적이전으로 유입될 수 있음. 생계 위기가구 지원책 중 긴급복지지원제도 한시적 기준 완화 및 일회성

지원이 포함됨.

- (재정지원이 가계소득에 미치는 효과) 다음 그림과 표는 시장소득에 공적이전소득을 합한 경상소득의 전년 동기 대비 증감량과 증감률을 보여주고 있음. 본격화된 코로나19 확산의 최초 영향이 확인된 2020년 2분기에는 전국민 재난지원금이 지급된 시점임. 이 시기 경상소득 증감률은 시장소득 감소량이 확인한 고소득층을 제외하고 시장소득 감소량에 비해 두드러지지 않음.

[요약그림 6] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 경상소득 변화

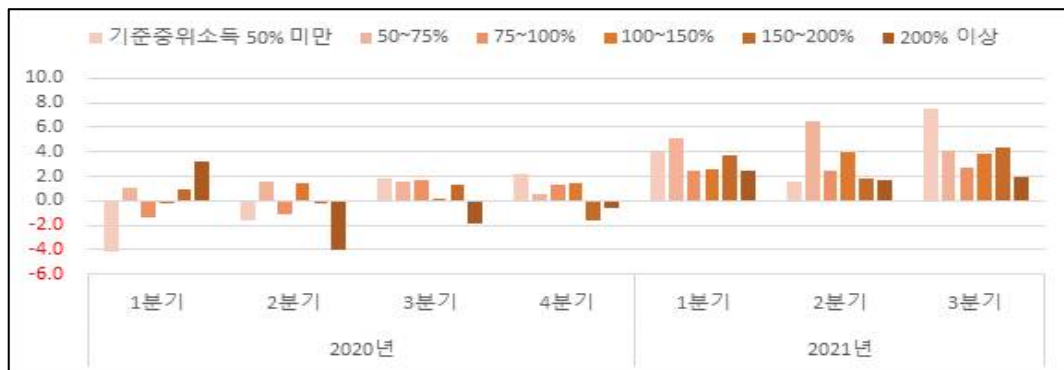
〈균등화 경상소득 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 경상소득 증감률〉

(단위: %)



주: 이중차분한 경상소득 증감량은 전년 동기 대비 경상소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 경상소득 증감액임. 증감률은 전년 동기 경상소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 경상소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

- 이러한 추세는 2020년 3분기 이후에도 유사하게 유지됨.
- 단, 2021년 1분기의 증감량 및 증감률은 전년 동기인 2020년 1분기 대비 수 치로, 코로나19 확산의 영향이 이전 시기에도 존재하였음.

라. 코로나19에 대응하는 긴급복지지원의 대응과 성과

□ (긴급복지지원의 대응) 중앙정부의 재정지원책 중 생계 위기가구를 대상으로 긴급복지지원제도 재산 기준을 한시적으로 완화하고, 2020년 하반기 및 2021년 상반기에 일회성으로 지원함. 세부 내용은 다음 표와 같음.

〈요약표 7〉 2020~2021년 추경에 의한 재정지원 내용 및 규모

구분	긴급복지 (3차 개선, ~21.3.31.)	위기가구 긴급생계지원 (2020.10.~12.)	한시생계지원 (2021.5.~6.)																							
위기 사유	<p>○주소득자의 사망·가출 등의 소득 상실, 실직, 휴·폐업, 중한 질병·부상, 이혼, 단전, 출소 등 * 법 제2조, 시행규칙 제1조의2, 위기상황으로 인정하는 사유(고시)</p> <p>○코로나19에 따른 생계 곤란한 경우를 개별 지자체의 조례에 따른 “지방자치단체장이 인정하는 경우”로 인정(3.23. 1차 개선)</p>	<p>○코로나19로 인한 소득 감소 등 생계가 곤란한 위기가구</p> <p>① 금융재산 초과 등으로 긴급복지 기준 탈락자</p> <p>② '20.2월 이후 실직으로 실업급여를 지원 받다가 중단된 저소득층 등</p> <p>③ 기타 생계가 곤란한 위기가구로 시군구청장이 인정한 경우(긴급복지 심의위원회 심의)</p>	<p>○실직·휴폐업 등 소득이 감소하여 생계가 곤란한 저소득가구</p> <p>○소득감소 증빙</p> <div><div>최근 소득 (’21. 1~5)</div><div>비교 소득 (과거 비교 기간)</div><div>vs (비교) ① ’19년 또는 ’20년 평균 소득 ② ’19년 상·하반기 월 또는 평균 소득 ’20년 상·하반기 월 또는 평균 소득 ③ ’19년, ’20년 동일 소득</div><div>① ~ ③ 유리한 기준 선택가능</div></div>																							
소득 기준	<p>○가구 소득이 기준 중위소득 75% 이하</p> <p>(단위: 천원)</p> <table><tr><th>가구원 수</th><th>1인</th><th>2인</th><th>3인</th><th>4인</th></tr><tr><td>기준</td><td>100%</td><td>1,757</td><td>2,992</td><td>3,871</td><td>4,749</td></tr><tr><td>중위</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>소득</td><td>75%</td><td>1,318</td><td>2,244</td><td>2,903</td><td>3,562</td></tr></table>	가구원 수	1인	2인	3인	4인	기준	100%	1,757	2,992	3,871	4,749	중위						소득	75%	1,318	2,244	2,903	3,562	좌동	좌동
가구원 수	1인	2인	3인	4인																						
기준	100%	1,757	2,992	3,871	4,749																					
중위																										
소득	75%	1,318	2,244	2,903	3,562																					
재산 기준	<p>○대도시 1억8800만 원, 중소도시 1억1800만 원, 농어촌 1억100만 원 이하</p> <p>○재산 차감 기준 도입(3.23. 2차 개선) 후 확대</p> <ul style="list-style-type: none">- 기초연금제도의 기본재산액과 유사한 수준으로 상향- 대도시 1억6200만 원,	<p>○대도시 공시가 600백만원, 중소도시 350백만원, 농어촌 300백만원 이하</p> <p>*긴급복지 재산기준의 3배</p>	좌동																							

구분	긴급복지 (3차 개선, ~21.3.31.)	위기가구 긴급생계지원 (2020.10.~12.)	한시생계지원 (2021.5.~6.)																
	중소도시 8,200만 원, 농어촌 6,900만 원 차감 ⇒ 재산기준 상향효과 대도시 3억5000만 원, 중소도시 2억 원, 농어촌 1억 7000만 원 이하																		
금융 재산 기준	○500만 원 이하 (주거지원은 700만 원 이하) ○생활준비금 공제비율 65→100%→150%로 확대 ⇒ 금융재산기준 상향효과 1인가구 763만 원, 4인가구 1,212만 원 이하	해당없음	좌동																
지원 내용	○(4인기준/월): 생계지원(126.7만 원/6회) <table border="1"> <tr> <td>1인</td><td>2인</td><td>3인</td><td>4인</td></tr> <tr> <td>454.9</td><td>774.7</td><td>1,002</td><td>1,230</td></tr> </table> <p>*가구원 1인 증가시마다 227,500 원씩 증가</p> <p>○의료비(300만원 한도, 2회), ○주거(64.3만원 한도, 12회), ○복지시설이용(145만원 한도, 6회)</p>	1인	2인	3인	4인	454.9	774.7	1,002	1,230	○1인 40만원, 4인 100만원 1회 지급 - 타 사업(생계급여, 긴급 고용안정지원 금) 등 중복 제외 <table border="1"> <tr> <td>1인</td><td>2인</td><td>3인</td><td>4인 이상</td></tr> <tr> <td>400</td><td>600</td><td>800</td><td>1,000</td></tr> </table>	1인	2인	3인	4인 이상	400	600	800	1,000	○1가구 50만원 1회 지급 - 기존 복지제도나 타 코로나 19 피해지원사업의 중복 지원 제외
1인	2인	3인	4인																
454.9	774.7	1,002	1,230																
1인	2인	3인	4인 이상																
400	600	800	1,000																
추진 체계	긴급복지 담당 인력	긴급 생계지원 T/F팀	한시생계총괄 T/F팀																

자료: 보건복지부 내부자료에 의한 표 수정 및 보완

□ (긴급복지지원의 성과) 긴급복지 한시적 기준 완화는 기존 긴급복지 담당 공무원에 의해 적용된 것으로, 신청 가구 중 278,062가구가 수급하여, 수급률은 99%에 이름.

○ 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원의 지원을 받은 가구는 각각 358,921가구 및 818,137가구로, 신청 가구 중 수급률은 각각 80.1%와 79.3% 수준임.

〈요약표 8〉 코로나19 확산에 대응하는 생계위기가구 지원 수급률

구분	규모(가구)					비율(%)				
	긴급복지 한시적 기준 완화			④위기가구 긴급생계지원	⑤한시 생계지원	①	②	③	④	⑤
	①~20.7	②~20.12	③~21.3.							
탈락	1,631	905	629	89,253	169,390	1.3	1.0	1.1	19.9	20.7
수급	123,018	93,571	58,308	358,921	648,747	98.7	99.0	98.9	80.1	79.3
전체	124,649	94,476	58,937	448,174	818,137	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준이고, 소득 및 재산 기준을 충족하였으나 타 지원 중복이 확인되어 지원 제외된 7가구는 탈락가구로 분류함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

- 한시적 기준 완화 지원 가구의 가구원 수는 평균 1.82명이고, 긴급생계지원은 2.14명, 한시생계지원은 2.02명임.
- 긴급복지 한시적 기준 완화와 위기가구 긴급생계지원, 한시생계지원 지원가구 모두 남성 가구주의 비율이 56.5%, 58.1%, 58.5%로 여성 가구주의 비율에 비해 다소 높음.
- 한시적 기준 완화와 위기가구 긴급생계지원, 한시생계지원 모두 50~64세 가구주의 비중이 38.5%, 31.5%, 33.3%로 가장 높고, 35~49세 가구주 가구가 24.4%, 24.3%, 22.4%로 다음 수준임.
- 긴급복지지원 한시적 기준 완화 대상자 집단의 소득 구간은 소득이 없거나 음의 소득, 혹은 기준 중위소득 대비 20% 이하 집단에 상당수가 몰려있지만, 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원을 받은 수급가구는 비교적 기준 중위소득 75% 이하 범위 내에 있지만 상대적으로 소득수준이 높은 집단이 고르게 존재함.
- 긴급복지지원에 의한 대도시 1억 8,800만원, 중소도시 1억 1,800만원, 농어촌 1억 100만원 기준 이하인 집단은 한시적 기준 완화의 경우 95~97% 범위로 대부분인 반면, 위기가구 긴급생계지원 80.3%와 한시생계지원 78.1%로 지원받은 4가구 중 3가구 정도의 비중을 보임.
- 한시적 기준 완화 대상자 집단을 공제 전후 일반재산 기준 구간별 집단의 분포를 교차한 결과, 공제 후 일반재산 기준을 충족한 가구는 305가구임.
- 긴급복지지원 한시적 기준 완화 수급가구의 금융재산을 보면, 두 차례에 걸친

2020년도 완화 당시에는 금융재산이 있지만 300만 원 이하인 집단의 비율이 42.3%와 43.2%로 가장 많지만, 2021년에는 금융재산이 있지만 300만 원 이하인 집단의 비중이 39.9%로 2020년에 비해 약간 낮고, 금융재산이 없거나 음의 금융재산을 가진 집단의 비중이 35.8%로 2020년에 비해 높아졌음.

- 생활준비금 공제 폭을 확대한 긴급복지지원 한시적 기준 완화 대상자의 경우, 금융재산 공제 전에는 기준을 충족하지 않았지만 공제 후 금융재산기준을 충족한 가구는 51,232가구, 21.8%로 4가구 중 1가구 정도임.
- 긴급복지지원 한시적 기준 완화 대상자 전체 대비 62.7%가 생계지원을 받았고, 의료지원의 비중이 14.9%로 상대적으로 높은 편임.
- 한시적 기준 완화에 의한 생계지원은 평균 2.89회 지원한 것으로 나타나, 평균적으로 3회를 상회하는 2017~2020년 긴급복지지원에 의한 생계지원 횟수에 약간 미치지 못하는 수준임. 의료지원은 평균 1.02회, 주거지원은 평균 2.61회 지원함.
- 긴급복지지원 한시적 기준 완화 대상자의 위기사유는 지방자치단체의 조례로 인한 사유의 비중이 44.7%로 약 절반에 이르고, 제2호 중한 부상 또는 질병에 의한 위기사유가 22.6%로 나타나 2020년 긴급복지지원에 의한 지원 대상자의 위기사유와 유사함.

5. 긴급복지지원제도의 개선 방안

가. 2021년 연구 쟁점에 대한 논의

□ 첫째, 긴급복지지원제도의 정체성은 무엇인가?

- 관련 제도와의 관계 속에서 긴급복지지원 본연의 기능은 무엇인가? 긴급복지 지원은 위기라는 불을 끄기 위한 소방서의 역할을 하는 제도임. 이를 실현하기 위해서는 예측하지 못한 위기를 경험한 대상자가 그 시점에 제도를 떠올리거나 주변인의 도움으로 신청할 수 있어야 함. 점차 대상자 본인이 신청하는 사례가 2017년에 92.9%, 2020년에 97.6%에 이르렀고, FGI에서는 유튜브 등

온라인을 통해 정보를 습득하는 경우가 늘었음. 제도에 대한 인식이 확산된 것으로 짐작할 수 있음.

- 다만, 사회적 위험에 대응한 타 법률에 의한 지원을 받지 못한 취약계층이 빈곤으로 떨어지지 않도록 하는 최초이자 최후의 안전망으로서 지침에 의해 타 법률 우선 지원 원칙을 두고 있지만, 사실상 다른 법률에 의한 지원과의 중복을 제한하는 것으로 볼 수 있음.

○ **현행 위기 사유의 범위와 제시 방법은 위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층을 발굴하고 지원하기에 적절한가?** 위기사유를 나열하는 방식은 위기사유 포괄성에 대한 비판을 야기했지만, 코로나19 대응 고시 등을 활용해 시의성을 제고하고 ‘복지사각지대 등’의 사유로 실효성을 확보하고 있을 뿐 아니라, 제도의 오남용을 방지할 수 있도록 전담 인력이 대처하기에 유용함.

- 다만, 법체계의 정합성 문제로부터 자유롭지 않아 발생할 수 있는 비판에 대응하기 위해 전문가의 의견을 청취할 필요는 있음.

○ **위기로 인하여 빈곤해지지 않도록 지원하는 현행 제도의 소득, 일반재산, 금융재산의 선정기준은 적절한가?** 위기로 인하여 생계곤란의 상황에 처할 수 있는 긴급복지지원의 잠재적 대상집단은 사실상 추정하기 어려움. 하지만 현행 제도 설계에서 위기사유와 소득 및 재산 기준을 정성적으로 판단하여 대상자를 선별할 수 있는 유연한 대응이 가능한 것으로 확인됨. 따라서 적절한 제도 개선과 함께 기초자치단체 전담 공무원이 현장확인과 지원 결정 과정에서 최대의 역량을 발휘할 수 있도록 여건을 마련하는 것이 필요함.

○ **지방자치단체와 어떻게 역할을 분담해야 하는가?** 이에 대해서는 2013년 복지개혁 이후 중앙정부에 의한 긴급복지지원제도를 해체하고 지방정부에서 관련 제도를 수립, 운영하는 영국의 경험을 참고할 수 있음. 영국에서는 동일한 위기사유와 경제적 취약성을 가진 가구 혹은 개인이 거주하는 지역에 따라 받을 수 있는 지원의 내용과 수준이 상이하여 지역 간 격차가 나타나고 있음. 위기사유와 소득 및 재산 기준 등에서 지역성을 반영하기 위해 지방자치단체의 재량을 확보할 필요가 있지만, 제도 설계와 운영은 중앙정부에서 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

- 둘째, 사회적 재난 등 새로운 사회적 위험에 어떻게 대응해야 하는가? 김성아 (2021)는 코로나19 확산 이후 불평등이 심화된 현상을 지표로 확인한 바 있음. 여기에서도 코로나19가 가계에 미치는 영향이 이질적이지만, 소득 감소의 충격은 저소득층에서 보다 크게 나타났음을 확인했음. 장기화되고 전국적인 범위의 재난의 영향을 받는 인구집단의 이질성과 재난의 특성을 고려하여 패키지의 접근이 필요함. 그렇다면 긴급복지지원은 그 중에서 재난으로 생계 위기를 경험하는 경제적 취약계층의 기초생활을 보장하는 역할을 수행할 수 있음.

나. 현행 긴급복지지원 제도 개선 방안

□ 대상 포괄성 제고

- 2018년 국민생활실태조사 원자료를 분석해 소득 및 재산 기준 완화 시나리오에 따른 잠재적 대상자 분포를 추정함.
- 분석 결과, 잠재적 위기가구는 전체 19,871,152가구 중 1,085,217가구 (5.5%)로 추정되지만, 이 중에서 소득기준과 금융재산기준은 충족하되 재산이 기준을 초과하는 가구 중 잠재적 위기가구는 0가구임.

〈요약표 9〉 현행 긴급복지지원 기준에 따른 집단별 박탈 현황과 잠재적 위기가구 분포

구분		잠재적 위기가구(박탈지표 중 1개라도 박탈된 가구 비율, %)	
		금융재산≤금융재산기준	금융재산>금융재산기준
가구소득≤소득기준	일반재산≤재산기준	① 39.0	② 1.3
	일반재산>재산기준	③ 0.0	④ 0.8
가구소득>소득기준	일반재산≤재산기준	⑤ 16.0	⑥ 2.7
	일반재산>재산기준	⑦ 3.7	⑧ 0.9

주: 가구 단위 지원을 원칙으로 하는 긴급복지지원제도의 특성을 고려해 가구 단위 분석을 하되, 자료에서 제공하는 가중치를 활용해 모수의 특성을 추정함.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

- (금융재산기준 현실화 방안) 생활준비금 공제비율 조정: 65% → 100% → 150%

- 생활준비금 공제비율을 기존 65%에서 100%로 조정했을 때, 완화된 금융재산기준을 충족하는 새로운 잠재 표적집단 중 잠재적 위기가구는 38,027가구이고, 소득기준과 재산기준을 모두 충족하는 가구는 없는 것으로 추정됨.
- 생활준비금 공제비율을 기존 65%에서 150%로 조정했을 때, 완화된 금융재산기준을 충족하는 새로운 잠재 표적집단 중 잠재적 위기가구는 52,520가구이고, 소득기준과 재산기준을 모두 충족하는 가구는 없는 것으로 추정됨.

○ (일반재산기준 실질적 완화 방안) 거주주택 재산 및 자영자 사업장 공제

- 2020년 코로나19 확산에 대응하여 한시적으로 기준을 완화하면서 일반재산 기준에서 기본재산액 개념을 도입한 바 있음. 거주주택은 교환하여 이익을 창출하는 자산이라기보다 실제 거주라는 사용가치를 실현하는 공간으로서의 의미가 크므로, 일반재산 산정 시 감액할 수 있음.
- 또한 자영자의 경우, 사업장은 자산 증식을 위한 수단이라기보다 생계를 유지하기 위한 목적의 것으로 위기 이후 회복하기 위해 일반재산 산정 시 감액할 수 있음.

○ (소득기준 인상 방안) 기준중위소득 조정: 75% → 100%

- 소득기준을 기준중위소득 75% 이하에서 100% 이하로 완화했을 때, 완화된 소득기준을 충족하는 새로운 잠재 표적집단 중 잠재적 위기가구는 6,452가구이고, 이 중 46.1%인 2,976가구가 금융재산기준을 충족할 것으로 추정됨.

○ 국민생활실태조사 원자료를 분석한 결과, 대상자 포괄성 효과가 확인되는 방안은 소득 기준 완화이지만, 제도개선 우선순위는 첫째, 금융재산 기준 현실화, 둘째, 일반재산 기준 실질적 완화, 셋째, 소득기준 인상으로 제안할 수 있음.

- 구체적으로 현행 금융재산은 가구규모별 기준중위소득 65%를 생활준비금으로 공제하여 실질적으로 가구규모를 반영하고 있지만, 지침에 의한 참고 기준에서는 일괄 500만 원 이하(주거지원은 700만 원)으로 명시되어 있어 혼란을 야기함. 생활준비금을 공제하는 정책 의도를 반영하되 다년도 유지된 금융재산 참고 기준을 가구규모에 따라 현실화할 수 있음.

- 또한 현행 주거지원의 금융재산 참고 기준이 700만 원인 것을 고려해, 지원 내용에 따라 의료지원의 금융재산 기준을 우선 완화하는 것을 고려할 수도 있음.

□ 지원 수준 적절성 제고

- 2006년 제도 도입 당시 노대명 외(2005, p.115)는 당시 국민기초생활보장제도 최저생계비 구성 비목 중, 식료품비(40.2%), 피복신발비(4.2%), 광열수도비(5.8%), 교통통신비(9.3%), 보건의료비(4.4%), 교육비(4.3%), 교양오락비(2.3%) 등 단기적인 지출 비목을 고려해 최저생계비 70%를 긴급복지지원 생계지원금액으로 제안한 바 있음.
- 제도가 설계되면서 실제 생계지원금액은 최저생계비의 60% 수준으로 설정되었음. 2015년 맞춤형 급여로 개편한 이후 기존 최저생계비에서 타법지원액을 감한 현금급여기준선 대비 인상된 생계급여 선정기준과 비교하면 86% 내외에서 긴급복지 생계지원금액이 유지되었음.
- 긴급복지제도가 위기로 인해 최악의 상황으로 떨어진 생계 위기가구를 지원한다는 점에서 이들의 기초생활을 보장하는 것은 규범적으로 타당할 수 있으므로, 긴급복지 생계비 수준과 생계급여 선정기준 수준의 차이를 줄이는 것은 합리적임.

□ 대상자 특성에 따른 포괄성 검토

- (출소자) 2017년 출소를 이유로 하는 대상자가 7,659명이었고, 2018년에 8,643명, 2019년에 9,262명, 2020년에는 10,724명으로 점차 증가했다. 코로나19 확산으로 인한 한시적 기준 완화의 지원을 받은 대상자 중 출소를 위기사유로 하는 규모가 13,858명으로 매우 늘었음. 출소자의 경우, '출소'라는 위기상황을 예측할 수 있고, 별도의 전담 부처 및 한국법무보호복지공단 등 지원체계가 존재하므로 저소득 출소자에 대한 생계지원에 대해서는 별도의 제도를 고려할 수 있음.
- (의료지원 대상자) 만성적으로 앓고 있는 질병은 원칙적으로 의료지원 대상이 되지 않는 것으로 정하고 있으나, '중한 질병' 혹은 '만성질환'을 전문적인 의료 지식

을 가지고 있지 않은 자가 판단하는 것은 사실상 불가능함. 잠재적인 사각지대 발생을 예방하기 위해 만성질환에 해당하는 질병의 코드명을 목록화하되, 담당 의사의 판단에 의해 긴급하게 악화되어 수술 또는 입원을 요하는 경우 지원이 가능한 것으로 제한할 수 있음.

- (외국인에 대한 인도적 고려) 외국인 지원, 특히 생명과 관련된 의료지원은 제한적으로 허용하는 방안을 고려할 필요가 있음. 현행 제도는 법률 제5조의2(외국인에 대한 특례)에 의해 대한민국 국민과 혼인하거나, 대한민국 국적 가구원을 돌보고 있거나, 난민 혹은 인도적체류자로 인정되었거나, 재난이나 천재지변으로 피해를 입은 외국인에 한해 지원할 수 있음.

□ 지원 내용 현대화

- 타 제도 개선 실적을 긴급복지 지원내용에 반영할 필요가 있음. 예를 들어, 주급여인 교육지원은 초, 중, 고등학생 학비를 지원하는데 무상교육이 확대됨에 따라 학교운영지원비, 입학금, 수업료, 교과서비 등 학비 지원의 상대적인 필요성이 줄어들지만 타 제도 개선 실적이 긴급복지 지원 내용에 반영되지 않음.
 - 또한 아동학대와 미취학아동 돌봄에 대한 사회적 관심과 제도 대응이 확대되고 있으나 긴급복지지원의 대응은 뚜렷하지 않으므로, 이들에 대한 지원을 지자체의 필요에 따라 부급여에 포함하는 방안을 고려할 수 있음.

□ 전달체계의 질 제고 방안

- (희망복지지원단 사례관리 업무와 협업체계 구축) 겨울철 복지사각지대 발굴이나 통합사례관리 대상자 등 긴급복지 사례 발굴이 늘어나고 있음. 단일 정책에 의하여 배타적으로 지원하고 종료하기보다 대상자가 경험하고 있는 상황의 고유성과 특수성을 고려한 사례관리 접근이 유용한 것으로 평가받고 있음. 희망복지지원단의 사례관리 업무 수요가 확대되고 있는 것과 같은 맥락임.
 - 긴급복지지원이 복합적인 욕구에 대응하는 맞춤형 지원 프로그램 중 하나일 수 있고, 긴급복지지원이 신청 접수부터 심의위원회를 통한 연장 결정과 지원 종료까지 일련의 지원 절차를 포괄한다는 점에서 긴급복지지원팀 접

근이 유용할 수 있음.

- (긴급복지지원 전담 공무원 담당자 추가 배치 및 업무 역량을 강화) 현재 전담 인력이 1명 정도 배치된 지역은 현장확인 등 긴급복지 고유 업무를 수행하기 위해 자리를 뜨거나, 직무 전문교육이나 포상 등으로 인한 해외연수 등 역량 강화 프로그램에 참여할 수도 없는 상황임. 또한 개인적인 사유로 휴가를 쓰는 것도 어렵고, 업무량과 업무처리 지정기간으로 인하여 주중이나 휴일에 추가 근무를 하는 경우가 다수임. 전담 인력의 절대적인 확충이 필요함.
- (별도의 자치단체 대상 긴급복지지원 포상) 포상을 위해서는 실적을 평가해야 하는데, 긴급복지지원 대상자 모집단을 확인하기 어렵고, 전담 인력이 부족한 지자체에서 오히려 현장확인이나 평가 절차를 누락하고 접수된 건에 대해 지원을 결정할 개연성을 고려하여 성과지표는 지원 건수보다는 제도 개선 실적이나 사례관리 협업 실적 등을 고려할 수 있음.
 - 또한 신입 직원이 긴급복지지원 업무에 배정되는 사례를 고려해 장관 표창은 경력 제한의 예외를 허용할 수 있으며, 포상 실적은 긴급지원 전담 인력의 승진 인센티브로 작용할 수 있음.
- ('선지원 후처리 원칙'의 우선 지원 기간 예외 허용) 현 제도의 '선지원 후처리 원칙'에 의하면, 접수 후 1일 이내 현장확인, 1일 이내 지원 결정, 1일 이내 지원하여 총 72시간 이내에 긴급복지를 우선 지원하도록 하고 있음. 위기상황에 대응하고자 하는 제도 본연의 목적에 부합하지만, FGI에서 1명의 전담 인력이 배치된 상황에서 기존 업무를 수행하면서 신규 발생한 건에 대해 지정된 시간 이내에 지원하는 규정이 비현실적임.
 - 더욱이 신규 사례 접수 후 행복e음 정보 등록에 소요되는 시간과 e호조 시스템을 통한 지급 요청 및 자치단체 내 급여 처리 담당자와 협업 및 결재에 소요되는 시간 등을 고려하면 72시간 이내 지원은 전담 인력뿐 아니라 급여 지급 인력, 결재권자 등이 상시 대기하는 등 상당한 인적 노력이 필요함.
 - FGI에서는 긴급복지지원의 대상자 포괄성이 확대되면서 최근 긴급지원신청자의 위기사유 응급성이 과거에 비해 이질적이라는 의견이 있음.

- 전담 인력이 충분히 확보된다면, 총 72시간 이내에 우선 지원하지만 위기사유의 응급성을 정성적으로 판단하여 예외 처리하는 방안을 고려할 수 있음.

□ 다른 제도와 유기적 관계 설정

- 독일과 같이 사회보험 기반 사회보장체계가 탄탄한 복지국가에서는 긴급복지 지원의 사회적 필요가 상대적으로 크지 않아 관련 제도가 미비함. 즉, 긴급복지 지원은 사회보장체계의 틈을 메우는 제도로 성격을 정의할 수 있음.
 - 코로나19와 같은 전대미문의 사회적 재난에 대응해서도 기존 제도의 대상자 범위를 확대하는 방식으로 대처했음.
- 재난적 의료비, 출소자 지원, 노숙인 지원, 상병수당 등 타 법률에 의한 지원과 비교하되 예산 및 행정력 범위 내에서 대상자에게 이로운 선택을 할 수 있도록 유연한 대응을 설계함.
 - 예를 들어, 재해구호 등 타 법률에 의한 지원이 결정되고 실시되기까지 소요되는 기간에 의한 사각지대에 대하여 우선 긴급복지 지원할 수 있음.
 - 2022년 도입 예정인 차세대사회보장정보시스템을 통해 타 법률에 의한 지원 실적 및 예상 지원 정보를 확인함으로써 대응할 수 있을 것으로 예상됨.

□ 중앙부처와 지방자치단체의 역할분담

- 영국에서는 중앙정부에서 긴급복지지원제도에 할당되는 예산을 지원하고 주요지침을 제시하되, 최종적으로 지방정부에서 수급자 선정 및 지원 내용을 지방정부의 재량에 맡긴 스코틀랜드와 달리 잉글랜드에서는 별도 할당예산이나 지침, 의무사항 없이 지방정부의 재량에 제도운영을 맡김.
 - 이로 인하여 잉글랜드의 인구 1인당 긴급복지지원제도 지출은 스코틀랜드의 10%에 불과하였으며, 잉글랜드에서는 긴급복지지원제도에 해당하는 프로그램을 아예 운영하지 않는 지역에 사는 인구가 20%에 이르렀음. 이러한 영국 사례는 지방정부의 재량적인 운영을 유지하되, 중앙정부의 예산지원 및 관리감독이 주어질 때 제도가 원활하게 운영될 수 있음을 시사함.

○ 긴급복지지원 공공 주체는 제도가 원활하게 작동하도록 다음과 같이 역할을 분담할 수 있음.

- (중앙부처) 제도 총괄 개선·설계 및 지침(질의응답집) 배포 → (지자체) 지역의 상황에 부합하는 위기사유 적용 및 지원, 사례관리 업무와 협업하여 긴급복지 및 자체 사업 운영
- 현재 지자체에서 조례에 의해 위기사유를 적용하고 있는데, 부급여를 유연하게 설계하는 방안 제안(예를 들어, 한부모가족 및 미취학아동 지원 등)

□ 긴급복지지원 제도 인프라 구축

○ (차세대사회보장정보시스템 연계 활용) 타법률에 의한 지원 현황 파악 및 사후 조사 적정성 조사 시 저소득층 현금지원 제도 간 연계(복지부 기초연금, 한부모가족지원 등), 타 부처 취약계층 지원 제도(실업급여 등 사회보험, 취업성공 패키지 등), 민간 (실비보험, 민간의료보험, 자동차보험 등)의 정보를 시스템을 통해 확인할 수 있도록 할 필요가 있음.

- 현행 행복e음 긴급복지지원 처리 시스템에서는 신청자의 정보를 기입하면 새로운 신청ID의 신규 건이 생성되어, 주민등록번호 등 개인식별정보에 의해 확인되지 않으므로 타 법률에 의한 지원을 파악하기 어려움.
- 또한, 사후 적정성 조사 시, 민간보험의 가입 현황은 확인할 수 있지만, 수급 예정액은 확인하기 어려우므로 이러한 정보를 조회할 수 있는 시스템과의 연계가 필요함.

○ (온라인 자기 신청 도입 활성화) 2019년 기준 64세 이하 청년 및 중장년 긴급복지지원 대상자가 전체 대상자 3명 중 2명 정도(63%)로 이들은 상대적으로 온라인을 통한 제도 지식 습득과 신청이 가능할 것으로 예상됨.

- 온라인 자기 신청을 활성화하여 공급자 입장에서는 긴급복지 전담 인력이 신청자의 사례를 판정하고 행정 처리를 관리하겠지만 민원 접수의 부담은 상대적으로 감소할 수 있음. 또한 수요자 입장에서는 신청자가 자신의 위기 상황을 타인에게 노출하는 심리적 부담을 경감시켜 제도 접근성을 제고하

는 데에 기여할 수 있음.

다. 긴급복지지원법 개선 방안

- 긴급복지지원법이 개선되어야 주요한 지점은 (1) 법과 제도의 정합성 보완, (2) 타 제도와의 관계에 있어 보충성 원칙의 완화, (3) 위기 사유의 합리화, (4) 긴급 지원 요건으로 소득, 재산 기준의 명시, (5) 전달체계의 질 재고를 위하여 복수의 담당공무원 지정 의무화, (6) 기초 지자체의 재량권 확보 등을 들 수 있음.
- 긴급복지지원제도는 긴급복지지원법 및 시행령, 시행규칙과 보건복지부 내부 지침인 “긴급복지지원사업 안내” 및 “사회보장급여 공통업무 안내”에 기재된 내용을 중심으로 현장에서 운용되고 있음.
 - 그러나 헌법에 규정된 법률유보의 원칙상 국민의 권리의무를 형성하는 주요한 사항은 의회입법의 형식을 취하거나 법률에서 구체적 범위를 정하여 위임한 한도에서 효력을 발생하게 되므로, 행정청의 내부 지침을 통하여 규정한 사항은 대외적인 효력이 발생하기 어려움.
 - 따라서 보건복지부 지침의 내용 중 지원종료 후 재지원 제한과 같이 국민의 권리, 의무에 영향을 미치는 제도의 주요 내용은 법률에 근거 규정을 둘 필요가 있음.
 - 또한 사회복지제도의 일부로 운용되고 있는 만큼 법조문의 ‘긴급지원’이라는 용어는 ‘긴급복지지원’이라는 용어로 통일되는 것이 더 적절할 것임.
- 긴급복지지원법 제3조 제2항은 타 법률에 지원을 받고 있을 경우 이 법에 따른 지원을 하지 않는다는 보충성의 원칙을 적용하고 있으나, 타 법률에 의한 지원이 신청 후 결정이 지연되거나 급여량이 충분하지 못한 경우 위기상황에 대한 적절한 지원을 하지 못하게 될 우려가 있음.
 - 따라서 보충성의 원칙을 다소 완화하여 타 법률에 의한 지원을 신청하거나 받는 경우에도 위기상황의 개선을 위하여 필요한 경우 지원을 할 수 있도록 하는

예외조항을 두는 것이 바람직함.

□ 긴급복지지원법 제2조 및 관련 하부 규정의 위기 사유를 살펴보면, 고시에 의한 위기사유가 법률의 위임범위를 벗어나거나, 주소득자 및 부소득자 등 가정 경제에 대한 기여도를 차등적으로 평가하는 등 성평등한 법체계의 변화에 부합하지 않거나, 위기의 원인과 위기로 인한 결과를 혼재하여 규정하거나, 법의 목적에 부합하지 않게 예상가능한 위기(출소 등)까지 확대하거나, 지나치게 상세한 요건을 부과하여 적절한 지원을 못하게 될 우려가 있는 등의 문제점이 발견됨.

○ 따라서 법에서 핵심적인 위기 사유를 중심으로 간략하게 재구성하고 위기 사유에 대한 판단의 여지를 실제 정책을 집행하는 지자체에 부여하는 방식으로 법을 개정하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

□ 긴급복지지원법에서 긴급지원대상자의 정의 규정에 소득, 재산 요건을 규정하지 않고 사후 심사 후 환수를 할 수 있도록 규정한 것은, 명시적 근거없이 사후 심사에 따른 부담을 수급자에게 부과하는 문제가 발생할 수 있으므로, 긴급복지지원법 제5조에 재산, 소득 기준의 근거를 명시할 필요가 있음.

○ 또한 제도의 합리적 운영을 위하여 법에 근거하지 않고 지침에서 규정한 지나치게 짧은 처리기한은 삭제하거나 연장하는 것이 바람직함.

□ 마지막으로 긴급복지지원 전달체계의 안정화와 담당 인력의 휴식권 보장을 위하여 긴급복지지원법상 각 기초지자체별로 최소 2인의 담당자가 근무하도록 하는 규정을 두는 것과 지원방식의 결정 등 지방자치단체의 집행에 있어서 자율권을 보장하는 방안을 제안함.

라. 사회적 재난에 대응하는 제도 개선 방안

□ 코로나19 확산에 따른 긴급복지지원의 대응과 평가

○ 코로나19 확산이라는 사회적 재난은 우리 사회 곳곳에 영향을 미쳤고, 더 취약한 집단이 존재하여 그 영향은 이질적임. 정부의 재정지원은 더 영향을 받은

취약집단을 대상으로 집중하여 지원하였고 정부는 생계위기가구를 대상으로 긴급복지지원 한시적 기준 완화, 위기가구 긴급생계지원, 한시생계지원을 적용하였음.

- 한시적 기준 완화에 의해 기존 긴급복지지원에 의한 위기사유를 적용하되, 코로나19로 인한 소득 손실을 추가 사유로 지정하여 제도에서 포괄하였음. 2021년까지 27만 8천 가구가 신청하여 27만 5천 가구가 수급하였음.
- 위기가구 긴급생계지원은 소득 감소를 증명할 것을 조건으로 금융재산 기준을 미적용하고 일반재산 기준을 대폭 완화하여 가구규모에 따라 생계비를 일시적으로 지원하였음. 약 45만 가구가 신청하여 약 36만 가구를 지원하였음.
- 한시생계지원은 위기가구 긴급생계지원의 소득 및 재산 기준을 준용하고, 실직 등 코로나19 확산 이후 소득 감소한 이들을 대상으로 신청기간 내에 신청건을 접수하여 가구당 50만 원을 일회성으로 지원하였음. 최종적으로 약 82만 가구가 신청하여 약 65만 가구를 지원하였음.
- 긴급복지지원 한시적 기준 완화는 기존 담당 공무원이 업무를 추가 담당하였고, 일회성의 지원인 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 T/F팀을 구성하였음. 담당 공무원의 업무 가중과 소득 감소 파악 및 증빙 어려움, 홍보기간 제한 등의 문제가 있었음.

□ 사회적 재난 범위 및 심각성에 따른 대상자 포괄성 단계적 확대 시나리오

- 대상자 포괄성을 확대하기 위한 방안은 몇 가지 측면에서 고려할 수 있음. 첫 번째는 소득 및 재산 기준임. 코로나19 확산에 대응한 생계위기가구 재정지원의 일환으로 긴급복지지원 한시적 기준 완화에서는 일반재산 기준과 금융재산 기준을 단계적으로 완화하였고, 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 금융재산 기준을 미적용하면서 일반재산 기준을 대폭 완화한 바 있음.
 - 금융재산 기준을 미적용하고 일반재산 기준을 대폭 완화하여 위기로 인하여 빈곤 등 생계곤란의 상황에 처할 가능성의 심각성을 기준으로 대상자 포괄성을 단계적으로 확대한 것으로 보임.

- 두 번째는 대상자 특성임. 청년과 노인의 인적 특성 및 소상공인, 노점상 등의 경제활동 특성을 고려할 수 있는데, 청년의 경우 원가족 경제력 통제 필요성 검토에 대한 논의가 있었음. 노인의 경우 기초연금 등 기존 자산조사 기반 소득보장체계에 의한 지원을 받을 때 소득 및 재산조사를 대체할 수 있음. 소상공인과 노점상 등에 대해서는 실시간 소득 파악의 필요성이 제기되었음.
- 세 번째는 접근성임. 제도를 설계하고 대상자 포괄성을 확대하더라도 당사자가 인지하지 못하면 제도의 실효성이 떨어진다는 점에서 대상자로 하여금 정확한 제도 명칭을 알지 않더라도 온라인과 오프라인에서 본인의 상황에 맞는 다양한 지원 프로그램을 확인하고 지원할 수 있도록 접근성을 높이는 방안이 필요함.

□ 긴급복지지원 인프라 구축

- 첫째, 담당 인력 확충이 필요함. 신청 접수부터 지원 결정과 지급, 지원 및 심의 위원회 관리, 종료 및 사후관리까지 일련의 긴급복지 업무를 담당 인력이 소화함. 더욱이 코로나19 확산에 대응한 재정지원에 직·간접적으로 투입되어 가중된 일을 맡게 되어 물리적으로 제한된 시간과 에너지를 활용해 더 많은 사례를 처리해야 했음. 코로나19 확산에 대응한 재정지원 확대는 필연적으로 현장 인력의 업무량 증가로 이어졌고, 그 결과는 담당 인력의 소진으로 나타났음.
 - 또한 새로운 사회적 재난 상황 발생 시 신속한 공적 지원이 효과적으로 이루어지기 위해서는 제도에 대한 이해도 및 시스템 이용 권한 등의 업무 역량을 확보하고 있는 담당 인력의 확충이 절대적으로 필요함.
- 둘째, 행복e음 시스템 개선이 필요함. 재난에 의한 소득 손실은 즉각적인 반면, 현행 시스템에 의한 소득 파악은 1년 내지 2년의 시차를 두고 있음. 실시간 소득조사 시스템 및 공적이전소득을 파악할 수 있는 타 시스템들과의 연계가 필요함.

□ 실시간 소득 파악을 위한 시스템 연계

- 국세청에서는 2021년 3월 전국민 고용보험 도입의 제도 기반으로 실시간

소득 파악 시스템 구축을 위한 준비단을 출범하고, 소득과 고용과 복지를 연계한다는 목적으로 복지e음 체계를 구축하였음.

- 이를 통해 그동안 소득 파악이 어려웠던 일용근로소득자의 지급명세서를 작성, 제출하는 등 소득 파악에 소요되는 시차를 줄이고, 국세청에서 관할하고 있는 근로장려금 및 자녀장려금과 즉각 연동하는 등 소득보장제도 대상자의 접근성을 확보하고 있음.
- 이뿐만 아니라 소득 및 재산의 공적자료 조회 범위를 현실화하고 소득 정보와 연계하여, 총소득이 감소한 취약계층을 즉시 발견할 수 있는 시스템 구축과 개선이 요구됨.

□ 생계위기가구의 피해 완화를 위한 코로나19 재정지원 백서 마련

- 코로나19 확산이 장기화되면서 정부의 대응은 생계위기가구 대상 지원을 포함해 다각도로 이루어졌다. 성과도 있었고 한계도 있었음. 정부의 노력에 대한 평가와 시사점을 도출하는 종합 백서는 향후 또 다른 사회적 재난이 발생했을 때 참고서가 될 수 있음.

*주요용어: 긴급복지지원제도, 성과 평가, 제도 개선, 사회적 재난

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구 배경과 목적

제2절 연구 내용과 방법

제 1 장 서론

제1절 연구 배경과 목적

긴급복지지원제도는 위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층이 빈곤층으로 떨어지지 않도록 방어하는 최후의 사회안전망이다. 2006년 제도 도입 이후, 사회·경제적 상황에 대응하여 본연의 기능과 역할을 수행하고 있는지 확인하는 주기적·체계적 평가가 필요했다. 취약한 사람들의 삶과 맞닿아 필요한 지원을 시의적절하게 제공하려는 제도의 목적을 달성하기 위함이다.

긴급복지지원제도는 특히 제도의 태동부터 발전 과정에서 제도의 성과 평가 및 제도 개선 방안을 제안하는 정책연구와 함께 해왔다(〈표 1-1〉 참조). 2005년 2월 긴급지원제도 T/F팀 구성, 사회복지전달체계 개선방안의 일환으로 관련 법령 제정이 결정되었다. 이 당시에는 노대명 외(2005)의 연구를 토대로 2005년 12월 23일에 긴급복지지원법을 제정·공포한 바 있다. 제도 도입 이후, 성과 평가 및 제도 개선 방안을 도출한 최초의 정책연구인 정원오 외(2008)의 결과를 토대로, 긴급복지지원제도의 총재산 기준 및 금융재산 기준 완화, 교육지원 신설, 외국인지원특례규정마련, 지원기간 연장 등 실질적인 제도 개선이 이루어졌다.

김진우 외(2011)의 연구를 토대로는 위기 사유 범위 추가, 금융재산 기준 추가 완화, 긴급의료지원 제도 개편 등의 실적이 쌓였다. 여유진 외(2014)의 연구를 토대로는 위기 사유 범위 완화, 지자체 재량권 확대, 지원기간 연장 등 제도 개선이 이루어졌다. 여유진 외(2018)의 연구를 토대로, 재난 등 위기 사유 범위 완화, 전담인력 전문성 확보, 재산기준 완화 등 제도 개선이 이루어졌다. 이와 같이 비록 긴급복지지원제도에 대한 연구는 소수이지만, 이 연구들을 토대로 제도가 결정적으로 입안·개선되었음을 감안할 때, 본 연구도 이러한 연구의 연장선상에서 이루어져야 할 것으로 보인다.

특히, 2020년 이후 코로나19가 전국적으로 확산되고 장기화되면서 사회적 재난 상황에서 긴급복지지원의 사회적 요구가 증대하고 있어 기초생활보장뿐 아니라 고용보험 등과 같은 사회보험을 포함한 사회보장제도 전반의 빈틈을 메우는 중장기 제도 개

선안에 대한 요구가 나타났다. 정부는 코로나19로 인하여 생계 곤란을 겪는 저소득 위기가구를 지원하기 위해 긴급복지지원 선정기준을 한시적으로 완화하고('20.3.20., '20.7.30., '20.12.31.), 2020년과 2021년에 각각 생계위기가구를 위한 한시적 긴급생계비를 신설하여 지원하였다. 하지만 긴급지원 패키지에서 소상공인·중소기업 긴급피해지원 및 고용안정지원금 등 유관 제도 간 역할분담이 모호하다는 지적이 있다.

이러한 맥락에서 이 연구의 첫 번째 목적은 최근 긴급복지지원 제도의 운영 실태 및 성과를 평가함으로써 근거에 기반을 두어 제도의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 중장기적 정책 방향과 개선방안을 모색하는 데에 있다. 둘째, 또한 코로나19 확산에 따른 긴급복지지원제도의 역할과 성과를 평가하여, 전통적인 위기사유 이외 새로운 사회적 위협으로서 재난 상황에 대응하는 다부처 긴급지원 패키지의 기능 중에서 긴급복지지원제도의 역할을 제안하고자 한다.

이에 따른 2021년 연구의 쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫 번째 질문은 '긴급복지지원제도의 정체성은 무엇인가'이다. 이 질문에 대해서는 관련 제도와 연계와 긴급복지지원의 기능을 재점검하고, 위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층을 발굴하고 지원하기에 현행 위기 사유의 범위와 제시 방법의 적절성을 검토하며, 위기로 인하여 빈곤해지지 않도록 지원하는 현행 제도의 소득, 일반재산, 금융재산의 사후적정성 기준 합리성을 평가한다. 또한 위기에 직면한 취약계층의 삶을 지원한다는 점에서 지방자치단체와 어떻게 역할 분담에 대해 검토한다. 두 번째 질문은 '코로나19 확산과 같은 사회적 재난 등 새로운 사회적 위협에 어떻게 대응해야 하는가'이다.

〈표 1-1〉 긴급복지지원제도 기존 연구 내용 비교

구분	노대명 등(2005)	정원오 등(2008)	김진우 등(2011)	여유진 등(2014)	여유진 등(2018)
목적	제도 도입 필요성 및 설계	제도 성과·한계점 분석 및 개선방안 도출			
연구 방법	해외사례 검토, 실증분석, 실무자 및 전문가 간담회	제도 시행과정 및 역사적 맥락 분석, 해외사례 검토, 실증분석, 실무자 심층면접	제도 변화과정 분석, 해외사례 검토, 실증분석, 수혜자 심층인터뷰	제도 변화과정 분석, 해외사례 검토, 실증분석, 실무자 심층인터뷰	제도 변화과정 분석, 해외사례 검토, 실증분석, 실무자 심층인터뷰
해외 사례	영국(사회기금), 미국(저소득층 광열비부조제도, 포괄적 지역사회프로그램, 노인을 위한 지역사회보호 프로그램, 긴급식품구호프로그램), 일본(민생위원회제도, 요보호아동대책 지역협의회), 프랑스(긴급지원기금), 호주(위기지원금, 특별지원금, 퀸즈랜드 아동학대대처팀), 캐나다(사회부조)	영국(사회기금), 호주(위기지원금, 특별지원금), 의료지원(미국, 독일, 네덜란드)	영국(사회기금 중 위기대부), 호주(위기지원금, 특별지원금)	영국(위기보조금, 지역사회보조), 독일(사회부조 내 특별한 사회적 어려움에 대한 지원), 호주(센터링크 위기상황지원)	일본(재해구호와 긴급지원)
분석 자료	2002년 저소득층 자활사업 실태조사, 2004년 차상위층 실태조사	설문조사자료(담당공무원, 긴급지원대상자 및 탈락자), 행정자료(의료지원현황), 심층면접 내용	행정자료(행복e음), 설문조사(담당공무원, 수혜자), 수혜자 심층인터뷰, 2010년 의료지원에 대한 시군구 조사자료	행정자료(행복e음), 담당공무원 심층인터뷰, 각종 행정자료 분석	행정자료(행복e음) 담당공무원 및 관련 전문가 심층인터뷰, 각종 행정자료 분석
분석 방법	현황분석, 제도 수요추정	기술통계분석, 분산분석, 심층면접내용분석(Atlasti)	생존분석, 기술통계분석, 심층인터뷰 내용분석(Atlasti), 현황분석	기술통계분석, 심층면접내용 분석	기술통계분석, 심층면접내용 분석
기타	공청회(2005.3.), 제도도입에 따른 법적 쟁점 검토	공청회(2008.11.), 제도 관계자 설문조사 실시	의료지원현황 심층분석 및 소요 재정추계 실시	긴급의료지원 개편 방안 분석 재정추계 실시	재산기준 개선에 따른 예산 추계, 재난구호, 출소자 지원 등 다른 제도와와의 관계 설정
주요 결과 및 개선 과제	사회보장체계의 사각지대 발견 및 규모추정, 제도설계	낮은 지원자 만족도(2.6/4), 선정기준 완화, 지원수준 향상, 행정운영효율성 강화	위기유형 추가 검토(실직, 휴폐업, 출소자, 신규노숙인) 및 최저생계비 기준 삭제, 소득·재산기준 완화, 주거지원 기간 확대, 행정절차의 유연성 확보	사각지대발굴, 위기사유 완화, 지원수준 향상, 선정기준 완화, 전달체계 개선, 긴급의료지원 개편 등 부문별 개선방안 제시	위기사유 완화('18 법률 개정, 전담인력 전문성 확보 ('18 법률 개정), 재산기준 완화('18 지침 개정), 사회적 재난 시 긴급복지지원 역할 등 부문별 개선방안 제시

자료: 여유진 등, (2018). 긴급지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구, 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.33.에서 표 발췌하고 2018년 연구내용 보완

제2절 연구 내용과 방법

1. 연구 내용

이 보고서는 7개의 장으로 구성되어 있다. 연구 배경과 목적, 연구 내용과 방법을 소개하는 서론에 이어, 2장에서는 국내 긴급복지지원제도를 분석한다. 중앙부처에 의한 긴급복지지원제도의 발전과 현재를 평가하고, 지역에서 자생한 광역자치단체 단위의 긴급복지지원제도를 비교, 분석한다. 3장에서는 해외 긴급복지지원제도를 분석한다. 2013년 복지개혁 이후 중앙정부 차원의 긴급복지지원제도가 각 지방정부의 재량에 맡겨지게 된 영국의 제도 경험과 현재를 비판적으로 검토한다. 또한 사회보험 중심의 사회보장제도를 구축하고 있는 독일의 사례와 코로나19에의 대응을 분석하여 한국에의 시사점을 도출한다.

4장에서는 최근 긴급복지지원제도의 성과를 평가한다. 긴급복지지원을 필요로 하는 잠재수요의 존재를 확인하고, 2017~2020년 행복e음 자료를 실증분석하여 제도의 대상자 포괄성 및 적정성을 평가한다. 이를 위해 신청과 사후 적정성 조사 및 사후관리까지 긴급복지지원 일련의 프로세스에 따라 지원을 받은 대상자의 특성 변화를 확인하여 제도 효과성 제고를 위한 개선 방안을 도출할 수 있는 근거를 마련한다. 5장에서는 코로나19 확산의 사회적 재난 상황에서 긴급복지지원의 대응을 평가한다. 이를 위해 코로나19 확산이 가구경제에 미친 영향을 실증분석하고, 생계위기가구를 대상으로 재정 지원하고자 한 정부 정책을 검토한다. 특히 행복e음 원자료를 분석해 타 제도에서 지원을 받을 수 없거나 충분한 지원을 받을 수 없는 대상자를 지원하고자 한 긴급복지지원의 대응과 성과를 확인한다.

6장에서는 2~3장의 국내 및 해외 긴급복지지원 제도 분석 결과와 4~5장의 제도 성과 평가 결과를 바탕으로 이 연구의 쟁점을 재검토하여 정책 방향을 도출한다. 그리고 긴급복지지원 제도 개선 방안을 제안한다. 대상자 포괄성, 지원 수준 및 내용의 적절성, 전달체계 및 다른 제도와의 관계, 인프라 등을 검토한다. 또한 사회적 재난 상황에 대응한 긴급복지지원의 역할과 개선 방안을 제안한다. 특히, 법률에 근거를 두고 있는 공공정책이라는 점에서 효율적인 제도로의 개선을 위하여 법률적 논쟁 사항을 검토하고 실질적인 개선 방안을 제시한다. 7장은 결론이다.

2. 연구 방법

연구 내용을 풍부하게 하여 목적을 달성하기 위해 이 연구는 크게 네 가지의 연구방법을 활용하였다. 첫째, 제도를 분석하였다. 국내 제도로는 중앙부처 긴급복지지원제도 분석 및 지방자치단체 관련 제도의 현황을 비판적으로 검토한다. 해외 제도로는 영국이 2013년 복지개혁 이후 통합수당(Universal Credit)을 도입한 이후 긴급복지지원제도를 지방정부의 관할로 이관한 경험을 평가한다. 독일은 사회보험 중심의 사회보장제도를 구축하고 있는 나라로서, 코로나19 확산에 적극적으로 대응한 제도 내용의 특수성을 확인하고, 성과를 평가한다.

둘째, 2차 자료를 분석했다. 우선 긴급복지지원의 잠재수요를 분석하기 위해 2018년 국민생활실태조사, 통계청 사회조사 등 전국 대표성을 확보하고 있는 2차 자료를 활용해 경제력, 서비스 박탈 현황 및 대처기제 등을 분석한다. 긴급복지지원제도의 성과를 평가하기 위해서는 사회보장정보원에서 협조하여 연구목적으로 추출한 행복e음 원자료를 분석하여 2017~2019년 제도 성과를 실증분석한다. 또한 2020~2021년 동안 코로나19 확산에 대응한 한시적 기준 완화, 2020년 위기가구 긴급생계지원, 2021년 한시생계지원 등 긴급복지지원의 실적을 평가한다. 코로나19 확산이 가계에 미친 영향과 재정지원의 효과를 평가하기 위해서는 가계동향조사(분기) 자료 등을 활용한다. 마지막으로 보건복지부 내 긴급복지지원 인력 현황 등 행정자료를 분석하였다.

셋째, 현장 조사를 시행하였다. 다음 <표 1-2>는 현장 실무자 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)의 개요이다. 2017~2020년 지자체합동평가 결과와 2020년 긴급복지지원 예산집행률 및 2020년 위기가구 긴급생계지원 예산집행률을 종합하여 실적 우수하거나, 보통이거나, 미흡하거나, 특수한 4개 지역을 선정하였다. 보건복지부의 협조 공문을 통해 광역자치단체 담당자가 지원하여 실무자 FGI를 수행할 수 있었다. 또한 한국보건사회연구원에서 운영하고 있는 「사회보장 현장 모니터링」 전문위원단을 대상으로 2021년 한시생계지원의 지급이 이루어진 직후인 2021년 6월 하순에 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원의 운영 및 성과, 개선 방안에 대하여 현장 실무자의 의견을 종합하였다. 또한 전국 단위에서 긴급복지지원제도 일반에 대한 의견을 2021년 10월에 수렴하였다.

〈표 1-2〉 FGI 대상 지역 개요

구분	지역	일정
광역자치단체	울산	2021.6.23. 울산시청
	충북	2021.7.7. 충북도청
	인천	2021.7.16. 인천시청
	제주	2021.7.9. 제주도청
전국	보사연 「사회보장 현장 모니터링」 전문위원단	(1회차) 10월 상순
		(2회차) 2021.6.하순 서면인터뷰

또한 긴급복지지원 전담 인력의 현황조사를 실시하였다. 2021년 상반기 한시생계 지원 지급이 종료되고, 같은 해 7월 1일 정기인사 이후 2달이 경과한 시점인 9월 중에 Google Form을 활용하여 온라인조사를 수행하였다. 업무 수행 내용과 애로사항, 개선 방안에 대한 의견을 수렴하였으며, 496명이 응답하였다.

넷째, 전문가 자문을 수렴하였다. 긴급복지지원 행복e음 자료 추출 담당자를 면담하여, 시스템 내 긴급복지지원 자료의 특성을 이해하고 분석 및 활용 방안을 논의하였다.



제2장

국내 긴급복지지원 제도 분석

제1절 중앙부처 긴급복지지원제도

제2절 지방자치단체 긴급복지지원제도

제3절 소결

제2장 국내 긴급복지지원 제도 분석

제1절 중앙부처 긴급복지지원제도

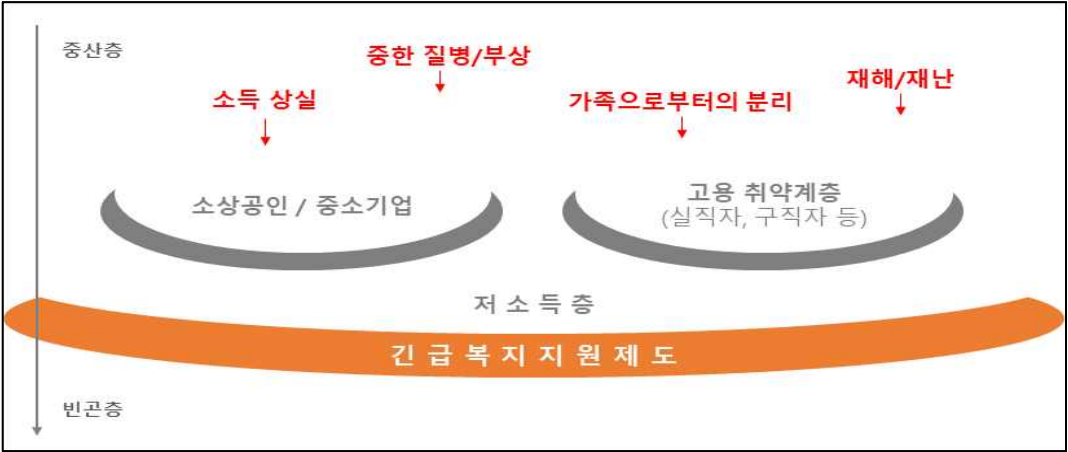
1. 중앙부처의 긴급복지지원제도 시행과 변화

가. 제도 도입과 기능

1997년 금융위기 이후 생활보호법의 일환으로 한시적 생활보호사업이 실시되었다. 그리고 2000년 10월 국민기초생활보장사업이 도입되면서 생계급여의 특수한 형태로 소득원을 상실하여 생계유지가 어려운 등의 사유가 있는 대상자에게 긴급 생계급여를 지원하였다. 2004년 12월 대구 불로동 어린이 사망사건은 국민기초생활보장제도의 사각지대인 위기상황에 처한 취약계층을 위한 공적 제도를 요구하는 촉매로 작용했다. 이에 2005년 12월 「긴급복지지원법」이 5년 한시법으로 제정·공표되었고, 2006년 3월 24일 제도가 시행되었다. 2008년 세계적 금융위기 이후 2009년에 긴급복지지원제도는 영구법으로 전환하여 시행되고 있다.

다음 [그림 2-1]에서 보는 것과 같이, 비자발적인 소득 상실, 중한 질병이나 부상, 비자발적인 가족으로부터의 분리, 재해나 재난과 같은 일어날 수 있지만 예측할 수는 없는 사회적 위험이 발생했을 때, 이전 상태로 회복하기 위하여 사회안전망 체계가 작동한다. 예를 들어, 실업으로 인한 소득 상실에 대해서는 고용보험의 실업급여가, 중한 질병이나 부상에 대해서는 건강보험이, 재해나 재난에 대해서는 「재해구호법」에 의한 재해구호 등이 작동하며, 재해구호를 제외하고 본인의 기여를 근거로 대상자 범위가 결정된다. 긴급복지지원제도는 이상의 사회안전망이 포괄하지 못하는 저소득층을 대상으로 빈곤층으로의 유입 전방에서 최초로 방어하는 최후의 안전망(last resort)이다.

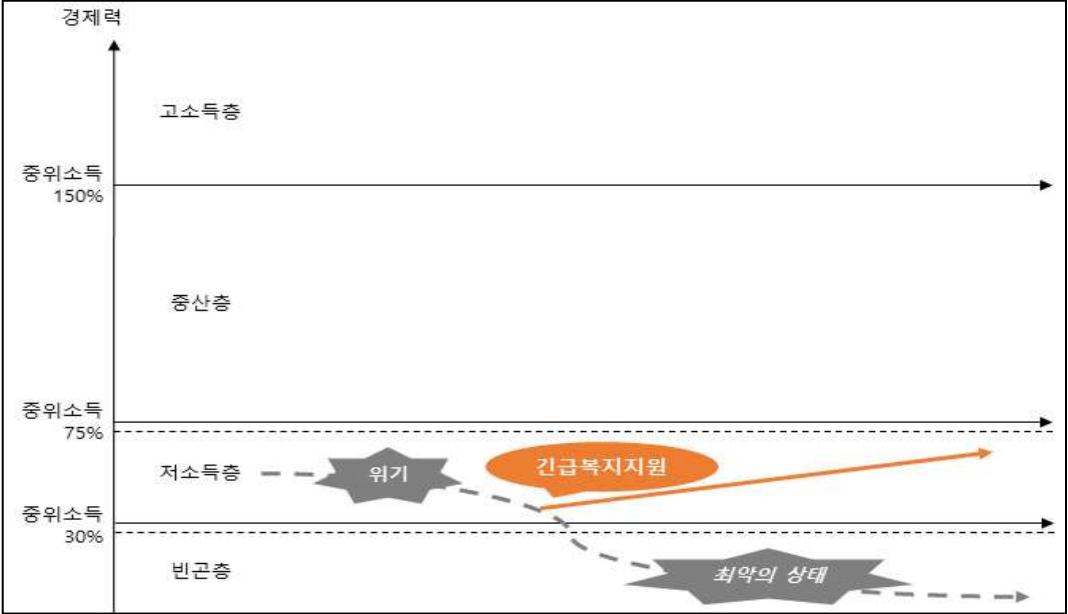
[그림 2-1] 사회적 위험 대응 사회안전망과 긴급복지지원 개념도



자료: 저자 작성

다음 [그림 2-2]는 긴급복지지원제도의 기능을 도식화하고 있다. 긴급복지지원 제도는 사회적 위험에 대응하는 고유한 대처기제를 가지고 있을 것으로 간주하는 중산층이나 고소득층과 구분하여, 저소득층이 위기로 인하여 빈곤층으로 떨어지거나 극단적인 선택을 하지 않을 수 있도록 즉시 개입한다.

[그림 2-2] 긴급복지지원제도 개념도



자료: 저자 작성

나. 제도 변화 및 현황

앞서 살펴본 것과 같이 긴급복지지원제도는 ‘위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층에 대한 사회안전망’의 역할을 수행하고 있다. 여기에서는 긴급복지지원 제도 내용과 현황을 분석하면서 사회보장정책으로서의 성격을 탐색하고 진단하기 위해 제도의 원칙을 중심으로 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2013)이 제안한 대상, 급여, 재정, 운영 체계의 분석틀을 활용하되, 실효성 있는 정책 개선방안을 도출하기 위해 지원 절차, 법적 근거를 함께 분석한다.

1) 원칙

저소득층이 빈곤층으로 유입되거나 극단적인 선택을 하지 않도록 방어하는 제도로써 긴급복지지원 본연의 목적을 달성하기 위해 제도 도입부터 몇 가지 원칙을 설정하고 있으며, 사회경제적 여건의 변화에 따라 발전해왔다. 사실상 「긴급복지지원법」에서는 제3조(기본원칙) 제1항에서 “이 법에 따른 지원은 위기상황에 처한 사람에게 일시적으로 신속하게 지원하는 것을 기본원칙”으로 하고, 제2항에서 “「재해구호법」, 「국민기초생활 보장법」, 「의료급여법」, 「사회복지사업법」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 이 법에 따른 지원 내용과 동일한 내용의 구호·보호 또는 지원을 받고 있는 경우에는 이 법에 따른 지원을 하지 아니”하는 것으로 규정하고 있고, 아래의 원칙은 지침에서 세부 내용을 정하고 있다.

선지원 후처리 원칙은 ‘위기상황에 처한 자 등의 신고가 있는 경우, 담당공무원 등은 접수 후 1일 이내 현장확인을 통해 긴급한 지원의 필요성을 포괄적으로 판단하여, 지원 결정 1일 및 지원 1일 등 추가 2일 이내 우선 지원하는 것’이다. 2015년에는 1일 이내 현장확인, 48시간 이내 우선 지원할 것을 명시하여 총 72시간(3일)의 신속 지원을 구체화하였다. 2021년에는 우선 지원 기간의 과업을 1일 이내 지원 결정과 1일 이내 지원으로 구분하였다.

단기지원 원칙은 발생한 위기상황에 대한 일시적인 지원임을 명시하고 있어, 원칙적으로 1개월 지원하되 위기상황이 지속되는 상황을 예외로 인정하여 추가 지원할 수 있

도록 한다. 2006년 제도 도입 당시 생계지원은 최대 4(1-3)개월까지 가능했고, 2010년에 긴급지원심의위원회를 통해 최대 6(1-2-3)개월 지원할 수 있는 것으로 지원기간이 연장되었다. 제도 도입 당시 1회 지원하도록 한 의료지원은 2008년에 1년 경과 후 동일상병에 대해 재지원할 수 있게 하였고, 다른 위기사유 발생 시 지원이 가능하도록 하였다. 3개월 지원하는 주거지원은 2013년에 추가 9개월 지원할 수 있도록 개정되어 최대 12개월까지 지원할 수 있다. 또한 제도 도입 당시에는 동일 위기사유로는 재지원할 수 없는 것으로 하였지만, 2015년부터는 지원이 종료된 이후 2년이 경과하면 동일 위기사유로도 지원할 수 있도록 하였다.

타법률 지원 우선 원칙은 사회적 위험에 대응하는 최후의 사회안전망으로서 ‘타 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받는 경우에 긴급지원 하지 않으며, 타 법률에 의한 지원 대상이 되는 경우에는 해당 지원에 우선적으로 연계’하도록 한다. 2008년에 타 법률에 의한 지원이 장기간에 걸쳐 결정되는 경우 우선 지원할 수 있도록 한다. 사실상 이 원칙의 내용은 다른 법률에 의한 지원과의 중복 지원을 제한하는 것으로 기능하고 있다.

〈표 2-1〉 긴급복지지원제도 원칙 변화

구분	선지원 후처리	단기지원	타법률 지원 우선	현물지원 우선	가구단위 지원
2006 (도입)	위기상황에 처한 자 등의 지원요청 또는 신고가 있는 경우 긴급지원 담당공무원의 현장확인 통한 긴급 지원 필요성 인정되면, 우선 지원 실시. 추후 소득, 재산 등을 조사하여 지원의 적정성 심사함.	원칙적으로 1개월(의료지원 1회) 지원함. 단, 예외적으로 연장지원을 인정하며 이 경우 최대 4개월(의료지원 2회) 지원함. 동일한 사유로 재지원 불가능함.	타 법률에 의하여 긴급지원의 내용과 동일한 내용의 구호·보호나 지원을 받는 경우에 긴급지원 하지 않으며, 타 법률에 의한 지원 대상이 되는 경우에는 해당 지원에 우선적으로 연계함.	현물지원을 우선하며, 현물지원이 곤란한 경우에 한하여 현금지원함. 생계지원, 해산비, 장제비는 현금지원을 원칙으로 하며, 현금지원이 곤란한 경우에 한하여 현물지원함.	가구단위로 산정하여 지원하는 것을 원칙으로 하며, 가정폭력·성폭력·학대 등으로 위기상황에 처한 자에 대하여 보호를 받아야 하는 자를 하나의 가구로 봄(단, 의료지원의 경우 의료지원이 필요한 가구구성원에 한하여 개인
2008		동일상병 1년 경과 후 재지원 가능, 주소득자 사망, 가출, 방임 및 유기, 가정폭력 등 세부내용 다른 경우 재지원 가능	타 법률에 의한 지원 결정이 장기간 소요될 것으로 예상되는 경우 우선 지원 가능		
2010		위기상황이 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정을 통해 최대 6개월까지 추가 지원			
2012			「사회복지공동모금회법」 추가		

구분	선지원 후처리	단기지원	타법률 지원 우선	현물지원 우선	가구단위 지원
2013		위기상황이 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정을 통해 최대 6개월까지 지원(단, 주거지원의 경우 최대 9개월까지 지원함)			단위로 지원함).
2015	현장확인(1일 이내), 우선지원(48시간 이내) 신속하게 지원하도록 구체적인 기한 명시				
2016		원칙적으로 1개월 지원, 시·군·구청장의 결정에 의해 3개월까지, 위기상황 지속될 경우 긴급지원심의위원회 결정 통한 추가 3개월까지 지원 가능함.	맞춤형 급여개편으로 인한 급여지원 중복여부는 급여 종류별(생계, 의료, 주거, 교육) 별도로 판단함.		
2018		생계·주거·시설이용·연료비 지원은 1개월, 의료·교육지원은 1회 지원, 시·군·구청장의 결정에 의해 생계·주거·시설이용·연료비 지원은 추가 2개월, 위기상황 지속 시 긴급지원심의위원회를 통해 생계·시설이용·연료비 지원 3개월 추가, 주거지원 9개월, 의료·교육지원 1회 추가 지원 가능			
2021	현장확인(1일 이내), 우선지원(지원결정 1일, 지원1일 등 추가 2일 이내, 총 72시간 이내) 신속 지원	교육지원은 지원대상 가구가 주거지원 받고 있는 경우 최대 3회 추가 지원 가능(주거지원 지원기간에 따라 교육지원 적용), 의료지원은 긴급지원이 종료된 때로부터 3개월 이내에도 지원 가능하며 긴급지원 중에도 가능함.			

자료: 보건복지부(각년도), 보건복지백서, 보건복지부(각년도), 긴급(복지)지원사업안내, 보건복지부(2020, 2021) 사회보장급여 공통업무 안내

2) 대상

위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층이 빈곤하지 않게 위기로부터 구제하

려는 제도의 목적과 원칙에 의한 대상은 “생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람”으로 “**위기상황**”과 “**생계곤란**”의 두 가지 조건을 내포한다. 따라서 긴급복지지원제도는 법률에 의해 정의하고 있는 ① **위기사유**와 대상자의 소득과 재산 등 ② **경제적 여건**을 동시에 고려하여 위기상황에 처한 저소득층의 생계유지와 생활여건을 신속하게 지원하는 정책이다.

(1) 위기사유

우리나라는 법률에 의하여 위기상황을 구체적으로 나열하고 있다. 2006년 제도 도입 당시 위기사유는 법률 제2조에서 주소득자의 소득 상실, 중한 질병 또는 부상, 가구 구성원으로부터 가구 분리, 화재 등으로 인한 주거 곤란 등으로 나열하고, 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 때로 제시하였다. 사회가 복잡해지면서 위기사유가 다양해지면서 긴급복지지원법 시행규칙뿐 아니라 필요에 따라 보건복지부고시 등을 통해 시의성과 현장성을 반영하며 위기상황의 포괄 범위를 확대해왔다. 또한 지역의 실태를 반영하기 위해서는 지방자치단체에서는 조례 등 자치법규를 통해 위기의 상황에 유연하게 대응코자 하였다. 2021년 현재, 광역자치단체 및 기초자치단체의 자치법규는 235개로 확인된다.⁵⁾

현행 법률에 의한 위기사유는 크게 비자발적인 소득 상실(①, ⑥, ⑦), 중한 질병 또는 부상(②), 가족으로부터의 비자발적 분리(③, ④), 그리고 재해와 재난(⑤) 등으로 범주화할 수 있다. 그 외 개별화된 위기사유를 유연하게 인정하기 위해 고시, 지방자치단체의 조례 등에 의한 사유를 인정하고 있다. 2018년 12월 11일 법률을 개정하면서, 기존 사유인 화재 뿐 아니라 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우가 신설되었다. 주소득자 또는 부소득자의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영업이 곤란한 경우와 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우는 법률에 의한 위기사유로 격상되었다.

5) 법제처 국가법령정보센터에서 제공하는 「긴급복지지원법」의 법령체계에 의한 자치법규 중 ‘생활보장위원회’, ‘지역사회보장협의체’, ‘긴급지원심의회위원회’ 등 위원회 운영에 관한 자치법규를 제외한 수치임.

〈표 2-2〉 긴급복지지원제도 위기사유 변화

구분	소득 상실	질병 및 부상	주거 곤란	가구 분리	기타
2006 (도입)	<ul style="list-style-type: none"> - 주소득자의 사망, 가출, 행방 불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구 구성원에게 다른 소득원이 없는 때 - 주소득자와 이혼으로 소득을 상실하고 가구 구성원에게 다른 소득원이 없는 때 - 단전되어 1개월이 경과된 때 	<ul style="list-style-type: none"> - 중한 질병 또는 부상을 당한 때 	<ul style="list-style-type: none"> - 화재 등으로 거주하는 주택·건물에서 생활하기 곤란하게 된 때 	<ul style="list-style-type: none"> - 가구구성원으로부터 방임·유기되거나 학대 등을 당한 때 - 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활이 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 때 	<ul style="list-style-type: none"> - 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체 조례로 정한 사유 - 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 경우
2008 2009	<ul style="list-style-type: none"> - 휴·폐업, 실직자에 대한 일시적 긴급지원 		<ul style="list-style-type: none"> - 가구소득이 최저생계비 이하이면서 경매, 공매로 주거 상실 위기에 처한 경우 		<ul style="list-style-type: none"> - 외국인지원에 대한 특례 신설
2010 2013	<ul style="list-style-type: none"> - 휴·폐업가구, 실직가구, 출소자 및 노숙자 등 지자체조례 혹은 지자체장이 인정하는 경우에 지원가능 		<ul style="list-style-type: none"> - 강제로 거주지에서 퇴거한 경우, 재개발에 따른 강제철거 및 유사한 사유 포함 		
2014 2015	<ul style="list-style-type: none"> - 이혼의 위기상황 판단 시 소득 기준 적용 생략, 휴·폐업, 실직의 지원 요건 완화 		<ul style="list-style-type: none"> - 거주주택의 붕괴위험 		<ul style="list-style-type: none"> - 출소자의 가족 범위 확대 - 지자체장 인정에 의한 지원 비율을 기존 10%에서 20%로 확대
2017 2018 2020	<ul style="list-style-type: none"> - 부소득자의 휴·폐업, 실직 등으로 인한 생계곤란의 경우 지원 가능 		<ul style="list-style-type: none"> - 화재 뿐 아니라 자연재해 등으로 인해 거주하는 주택·건물에서 생활하기 곤란한 경우 		<ul style="list-style-type: none"> - (고시) 코로나19로 인하여 주소득자 또는 부소득자가 무급휴직 등으로 소득을 상실한 경우, 코로나19로 인하여 자영업자, 특수형태 근로종사자 또는 프리랜서인 주소득자 또는 부소득자의 소득이 급격히 감소한 경우에 한해 한시적으로 지원

자료: 보건복지부(각년도), 보건복지백서, 보건복지부(각년도), 긴급(복지)지원사업안내, 보건복지부(2020, 2021) 사회보장급여 공통업무 안내

〈표 2-3〉 「긴급복지지원법」에 의한 위기사유

1. 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
4. 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
5. 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
6. 주소득자 또는 부소득자(副所得者)의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영업이 곤란하게 된 경우
7. 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우
8. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우
9. 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우

현행 시행규칙에 의한 위기사유는 지방자치단체 조례 수립 시 참고할 수 있도록 하는데, ①가구원 돌봄 등 소득 상실의 사유를 확장할 뿐 아니라, 복지제도로 진입하거나 탈출한 즉시 지원할 수 있도록 하였다. 예를 들어, ②국민기초생활보장 급여 중지나 ③ 지원 결정 전 긴급복지를 지원할 수 있게 하였다. 또한 충분한 소득을 확보하지 못하는 빈곤 위험을 증빙할 수 있는 사례를 제시하였다. 예를 들어, ④수도와 가스 요금, ⑤사회보험료나 주택임차료 체납 등이다.

〈표 2-4〉 「긴급복지지원법 시행규칙」에 의한 위기사유

1. 가구원의 보호, 양육, 간호 등의 사유로 소득활동이 미미한 경우
2. 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여가 중지된 경우
3. 「국민기초생활 보장법」에 따라 급여를 신청하였으나 급여의 실시 여부와 내용이 결정되기 전이거나 수급자로 결정되지 아니한 경우
4. 수도, 가스 등의 공급이 그 사용료의 체납으로 인하여 상당한 기간 동안 중단된 경우
5. 사회보험료, 주택임차료 등이 상당한 기간 동안 체납된 경우
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 사유가 있는 경우

현행 보건복지부고시에 의한 위기사유는 시행규칙에 의한 사유를 일부 구체화하고 있다. 첫째, 공공정책 탈출한 상황은 ⑤교정시설로부터 출소 등을 포함하고 있고, 복지제도로 진입은 ⑥노숙인, ⑩자살 고위험군으로 확장하였다. 빈곤 위험을 증빙하는 사례는 ①이혼, ②단전, ③휴·폐업 및 영업 곤란, ⑪무급휴직, ④실직, ⑧복지사각지대 발굴 대상자, ⑨통합사례관리 대상자를 포괄하고 있다. 다음 표에서 삭제된 7번 조항은

“그 밖에 이 법의 취지에 반하지 않는 범위 내에서 해당 지역의 상황을 고려하여 조례로 정하거나 지방자치단체장이 인정하는 경우”로 법률 제2조(정의)의 8항에서 명시하고 있다.

〈표 2-5〉 고시 「위기상황으로 인정하는 사유」에 의한 위기사유

1. 주소득자와 이혼한 때
2. 단전된 경우(전류 제한기를 부설한 경우 포함)
3. 주소득자 또는 부소득자(가구별 1명 한정)의 휴업, 폐업, 사업장의 화재 등 실질적인 영업 곤란으로 가구의 생계유지 등이 곤란하여 다음의 요건을 모두 충족한 경우
 - 가. 가구구성원 중 주소득자가 1년 이상의 영업을 지속한 후 휴·폐업신고를 한 경우
 - 나. 긴급지원 신청일 기준 휴·폐업신고일이 12개월 이내인 경우
 - 다. 부소득자의 휴·폐업 또는 사업장의 화재 등 실질적인 영업 곤란 전 소득이 가구구성원 수에 따른 긴급지원 생계지원 금액 이상인 경우
4. 주소득자 또는 부소득자(가구별 1명 한정)의 실직으로 가구의 생계유지 등이 곤란하여 다음의 요건을 모두 충족하는 경우
 - 가. 가구원 중 주소득자가 실직했으나 「고용보험법」에 따른 실업급여를 받지 못하거나 또는 실업급여가 종료되었으나 계속적인 실직 상태로 생활이 어려운 경우
 - 나. 긴급지원 신청일 기준 실직한 날이 1개월 경과 12개월 이내이고, 실직 전 3개월 이상 근로한 경우
 - 다. 1개월간 소정근로시간이 「고용보험법」 제10조제1항제2호 및 같은 법 시행령 제3조제1항에서 정한 적용제외 근로자 기준의 근로시간 이상인 경우
 - 라. 부소득자의 실직 전 소득이 가구구성원 수에 따른 긴급지원 생계지원 금액 이상인 경우
5. 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란하고 다음의 요건을 모두 충족하는 경우
 - 가. 가족이 없거나 가족과의 관계가 단절된 경우 또는 가족이 미성년인 자녀(20세 이하의 중·고등학교 및 대학교 재학생 포함), 65세 이상인 자, 장애의 정도가 심한 장애인으로만 구성되는 경우
 - 나. 구금기간이 1개월 이상으로서 긴급지원 신청일 기준 6개월 이내 출소한 경우
6. 가족으로부터 방임·유기 또는 생계유지의 곤란 등으로 노숙을 하는 경우로 다음의 요건을 모두 충족하는 경우
 - 가. 노숙인 시설 및 노숙인 종합지원센터에서 노숙인을 사정하여 시장·군수·구청장에게 긴급지원대상자로 신청한 경우
 - 나. 노숙을 한 기간이 6개월 미만일 때
7. 삭제
8. 겨울철 복지사각지대 발굴 대상자로서 관련 부서로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
9. 통합사례관리 대상자로서 관련 부서로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
10. 자살한 자의 유족, 자살을 시도한 자 또는 그의 가족인 자살 고위험군으로서 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」제13조에 따른 자살예방센터, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제15조에 따른 정신건강복지센터 또는 보건소 등으로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
11. 주소득자 또는 부소득자가 무급휴직 등으로 소득을 상실한 경우
12. 자영업자, 특수형태근로종사자 또는 프리랜서인 주소득자 또는 부소득자의 소득이 급격히 감소한 경우

코로나19의 전국적 확산이 장기화되면서, 한시적으로 위기사유를 추가하였다. 즉, 코로나19로 인하여 무급휴직 등으로 소득을 상실하거나 자영업자나 특수형태근로종사자, 프리랜서 등의 소득이 급격히 감소한 경우로 경제활동상태와 종사상 지위에 따른 소득 상실을 인정하고 있다.

〈표 2-6〉 코로나19 확산 장기화에 대응한 한시적 위기사유

1. (한시) 코로나19로 인하여 주소득자 또는 부소득자가 무급휴직 등으로 소득을 상실한 경우
2. (한시) 코로나19로 인하여 자영업자, 특수형태근로종사자 또는 프리랜서인 주소득자 또는 부소득자의 소득이 급격히 감소한 경우

자료: 보건복지부, (2021), 2021년 긴급지원사업안내, 보건복지부, p.4.

(2) 사후 적정성 조사: 소득 및 재산 기준

모든 인구집단이 위기로 인하여 즉시 생계곤란의 상황에 처하지는 않는다. 대부분은 스스로 해결할 수 있는 경제사회적 대처기제를 가진다. 예를 들어 금융자산 등이 그러하다. 하지만 위기로 인한 생계곤란의 상황에 스스로 대처할 수 있는 경제사회적 자산이 충분하지 않은 저소득 집단이 있고, 이에 대하여 국가가 재정을 투입하여 지원한다. 그러나 긴급복지지원제도에서 저소득층을 식별하는 소득 및 재산 기준은 선정 기준이라기보다 위기 취약성에 대한 정성적인 판단을 보조하는 참고 기준이다. 위기사유가 인정되지만 소득이나 재산 수준이 기준을 약간 상회하고 위기에 신속하게 대응할 가구 경제력이 충분하지 않을 때, 후술할 지원체계에서 긴급지원심의위원회의 정성평가에 의해 지원 여부가 승인될 수도 있다.

신청자의 사후 적정성 조사는 자산조사를 통해 소득기준과 (금융)재산기준을 모두 충족해야 하는 컷오프(cutoff) 방식으로 이루어진다. 다음 표는 제도 도입 이후 소득 및 재산의 사후 적정성 조사의 참고 기준 변화를 보여주고 있다.

〈표 2-7〉 긴급복지지원제도 소득 및 재산 사후 적정성 조사 참고 기준 변화

구분	소득기준	재산기준	
		일반재산	금융재산
2006 (도입)	최저생계비 100분위 130 이하	대도시 9,500만원 중소도시 7,750만원 농어촌 7,250만원	120만 원 이하
2008	최저생계비 100분의 150 이하		
2009	최저생계비 100분의 140 이하	대도시 13,500만 원 중소도시 8,500만 원 농어촌 7,250만 원	300만 원 이하
2012	(생계지원은 최저생계비 이하)		300만 원 이하 (주거지원 500 만 원이하)
2013	최저생계비 100분의 150 이하 (‘13.6.28.~’13.12.31. 한시적 지원)		
2014	최저생계비 100분의 150이하 (생계지원은 최저생계비 100분의 120 이하)		일상생활 유지 월 생활준비금 신설 (최저생계비의 50%)
2015	최저생계비 100분의 185이하		500만원 이하 (단, 주거지원 700만원 이하).
2016	기준 중위소득 75% 이하		일상생활 유지 월 생활준비금 인상 (기준 중위소득의 60%)
2017			일상생활 유지 월 생활준비금 인
2019		대도시 18,800만원 중소도시 11,800만원 농어촌 10,100만원	상 (기준 중위소득의 65%)
2020		코로나19 확산 대응 한시적 재산 차감 기준 신설 (대도시 16,200만원, 중소도시 8,200만원, 농어촌 6,900만원)	코로나19 확산 대응 한시적 생활준비금 인상 (~’21.3.31., 기준 중위소득의 150%)

자료: 보건복지부(각년도), 보건복지백서, 보건복지부(각년도), 긴급(복지)지원사업안내, 보건복지부(2020, 2021) 사회보장급여 공통업무 안내

현행 소득기준은 긴급지원 요청 시점의 소득을 기준으로 산출하는데, 대상자 가구의 총소득에서 의료비, 주거비, 교육비 등 필수 지출을 제외한 일종의 소득평가액이 「국민기초생활보장법」에 의한 기준 중위소득의 75% 이하여야 한다. 빈곤층의 기본생활을 지원하고자 하는 국민기초생활보장제도 교육급여의 소득인정액 기준이 기준 중위소득의 50% 이하라는 점에서, 긴급복지지원의 소득 기준은 저소득층을 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 구체적으로 긴급복지지원에서 정의하는 소득은 다음 그림과 같다. 소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 정기적인 공적이전의 합으로 계산하되, 위기 이후에도 이전의 상태로 회복할 수 있도록 의료비, 공교육비, 임차료, 사회보험료 등 정기적으로 지출하는 비용과 아동양육 등 가구특성에 의한 추가 지출분은 감액한다.

[그림 2-3] 긴급복지지원제도의 소득

소득	=	근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 그 밖의 소득*	-	차감 지출 (의료비, 주거비, 교육비 등)
* 정기적으로 지급되는 각종 수당, 연금, 급여, 보조금 및 그 밖의 금품				

자료: 보건복지부, (2021). 2021년 긴급지원사업안내, 보건복지부. p.72.

일반재산은 위기상황 발생 즉시 유동화할 수 있는 금융재산과 구별하고 있다. 따라서 재산은 토지, 건축물 등의 부동산 및 동산의 일반재산과 자산 형성을 위한 주택청약 종합저축, 보험 등 위기상황이 발생해도 즉시 현금화하여 대응하기 어려운 재산 요소의 합계에서 부채를 제외한 순자산이 대도시 1억 8천 8백만 원, 중소도시 1억 1천 8백만 원, 농어촌 1억 1백만 원을 넘지 않아야 한다. 또한 위기상황에도 불구하고 일상생활 유지를 위해 가구규모에 따른 생활준비금을 기준중위소득 65% 수준에서 공제한다.

[그림 2-4] 긴급복지지원제도의 재산

재산의 합계액	=	재산⁵³⁾	+	보험 ⁵⁴⁾ , 주택청약 종합저축	-	부채
※ 재산의 합계액이 “-”인 경우 0원으로 처리		↓ 재산		일반재산 (시행규칙 제8조제1항 제1호 가목 부터 자목)		금융재산 시행규칙제8조제1항제2호 가목 및 나목 * 다만, 나목의 ‘① 보험, ② 주택청약 종합저축’은 금융재산에서 제외

주 1) ‘보험’은 「보험업법」제4조제1항 각 호에 따른 ①생명보험업의 보험종목으로서 생명보험, 연금보험, 퇴직보험 등, ②손해보험업의 보험종목으로서 화재보험, 해상보험, 자동차보험, 보충보험 등, ③제3보험업의 보험종목으로서 상해보험, 질병보험, 간병보험 등을 포함함.

2) 금융재산은 「주택법」제56조제2항에 따른 주택청약종합저축 및 상기 주1에 의한 보험종목과 유사보험을 제외한 현금 또는 유가증권, 예금, 적금, 부금, 보험 및 수익증권 등을 포함함.

자료: 보건복지부, (2021). 2021년 긴급지원사업안내, 보건복지부. p.82.

현행 금융재산은 위기상황 발생 시 즉시 대응할 수 있는 가구의 경제적 여력으로 간주하여 일반재산과 구분하여, 현금, 수표, 어음, 주식, 유가증권, 예금, 적금 등을 포함해 5백만 원을 넘지 않아야 한다. 2014년에 일상생활 유지를 목적으로 하는 월 생활준비금을 신설하여 총 금융재산에서 감액한다. 생활준비금은 기준 중위소득 65% 수준으로, 금융재산 기준이 가구 규모의 차이를 반영하지 않고 획일화된 데에 반해, 생활준비금은 가구규모별 기준 중위소득 일부를 공제하고 있다. 그래서 실제 금융재산 기준은 1인 가구 620만 원 정도, 2인 가구 700만 원 정도, 3인 가구 760만 원 정도, 4인 가구

817만 원 정도 수준이다. 그리고 부채를 감하여 최종 재산의 합계액을 산출한다.

〈표 2-8〉 긴급복지지원제도의 금융재산

(단위: 만원)

금융재산 참고 기준	5,000,000					
구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
기준중위소득	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603
생활준비금 (기준중위소득 65%)	1,188,000	2,007,000	2,590,000	3,170,000	3,742,000	4,309,000
실제 금융재산 수준	6,188,000	7,007,000	7,590,000	8,170,000	8,742,000	9,309,000

주: 금융재산은 자산 축적을 목적으로 하는 주택청약종합저축, 보험 등을 제외한 금액임.

자료: (금융재산 생활준비금) 보건복지부, (2021). 2021년 긴급지원사업안내, 보건복지부. p.96.

다. 지원내용

긴급복지지원제도는 위기상황에 처하여 생계곤란을 겪고 있는 가구를 대상으로 여건에 따라 생계지원, 의료지원, 주거지원과 복지시설 이용을 주급여로 지원한다. 위기상황에 대응하는 지원이므로 문제를 해결하는 목적으로 생계유지비를 제외한 의료, 주거, 복지시설 이용은 현물급여의 형태로 제공한다. 주급여는 실비성 지원인 의료지원을 제외하고 가구규모를 고려하여 지원금액이 결정된다. 그 외 초·중·고등학생이 있는 경우 필요에 따라 교육비 지원과 동절기 연료비, 해산비, 장제비, 전기요금을 각각 부가급여로 지원한다. 필요에 따라 중복지원을 할 수 있다.

생계지원은 기준 중위소득 대비 약 25.9% 수준을 유지하고 있다. 지원 횟수는 1개월을 선지원하되 2개월 범위 내에서 연장할 수 있다. 하지만 지원을 통한 생계지원의 실효성을 담보하기 위해 3개월 지원을 우선 결정할 수 있다. 이후 긴급지원심의위원회의 결정에 따라 3개월 연장할 수 있다. 의료비는 300만 원의 범위에서 최대 2회 지원할 수 있고, 주거지원은 거주할 수 있는 거소를 제공하는 것으로, 최대 12회 지원할 수 있다. 부급여는 초, 중, 고등학생의 학비를 지원하는 교육지원, 동절기 연료비, 해산비, 장제비, 전기요금의 그밖의 지원으로 구분된다.

위기상황이 복합적인 경우 복합지원할 수 있다. 예를 들어, 긴급복지지원 내에서 생계비와 동절기 연료비를 동시에 지원하거나, 의료급여 수급자에게 의료비를 지원할 수

있다. 단, 타 법률에 의한 지원과 중복될 경우, 긴급복지지원제도에서는 “타 법률 지원 우선 원칙”에 근거를 두고 타 법률에 의한 지원과의 중복을 제한하되, 두 제도의 지원 범위와 소득 및 재산기준이 상이하여 대상자에게 유리한 지원을 선택할 수 있도록 여지를 두고 있다.

〈표 2-9〉 2021년 긴급복지 지원내역

종류			지원내용	지원금액	최대횟수
금전·현물 지원	주급여	생계	식료품비, 의복비 등 1개월 생계유지비	1,266.9천원 (4인 기준)	6회
		의료	각종 검사, 치료 등 의료서비스 지원 (본인부담금 및 비급여 항목)	300만 원 이내	2회
		주거	국가, 지자체 소유 임시거소 제공 또는 타인 소유의 임시거소 제공 (제공자에게 거소사용 비용 지원)	643.2천원 이내 (대도시, 4인 기준)	12회
		복지시설 이용	사회복지시설 입소 또는 이용서비스 제공 (시설이용자에게 입소 또는 이용비용 지급)	1,450.5천원 이내 (4인 기준)	6회
	부가 급여	교육	초·중·고등학생 등 수업료 등이 필요하다고 인정되는 사람에게 학비 지원	-초 211.6천원 -중 352.7천원 -고 432.2천원 및 수업료·입학금	2회 (4회)
		그밖의 지원	위기사유 발생으로 생계유지가 곤란한 자에게 지원 -동절기(10~3월) 연료비: 98천원/월 -해산비(70만원), 장제비(80만원), 전기요금(50만원 이내) 각1회	1회 (연료비 6회)	
민간기관, 단체 연계지원 등			-사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간의 긴급지원프로그램 으로 연계 -상담 등 기타 지원		제한없음

주: 위기상황이 복합적으로 나타난 경우 주급여 종류별 복합지원 가능함. 부가급여는 해당사항이 있을 경우 주급여와 병행 지원이 가능하나 반드시 지원해야 하는 것은 아니며, 예산 여건 등을 고려하여 지자체에서 병행 지원 여부 결정함. 주거지원(최대 12개월) 대상의 교육지원 횟수를 최대 4회 범위(분기별 각 1회)에서 지원할 수 있음.

자료: 보건복지부, (2021), 2021년 긴급복지지원 사업안내, 보건복지부, p.5.

라. 지원 절차

긴급복지지원제도에 의한 절차는 대상자 발굴부터 지원 요청 및 신고 접수, 현장확인 및 지원 결정, 사후 적정성 조사, 지원 관리 및 종결, 환수, 타 지원과의 연계 등 개별 사례의 처음과 끝을 아우른다.

(1) 긴급복지지원 대상자 발굴

「긴급복지지원법」제7조의2(위기상황의 발굴)에 의하여, “국가 및 지방자치단체는

위기상황에 처한 사람에 대한 발굴조사를 연 1회 이상 정기적으로 실시하여야 한다“. 또한 동법 제7조(지원요청 및 신고)에 의하여, 대상자 본인뿐 아니라 친족 등 사적 관계인이나 공공기관 종사자 등이 될 수 있으며, 이들이 긴급복지지원의 잠재적인 대상자를 적극적으로 발굴하고 신고할 수 있도록 한다. 즉, 의료기관 종사자, 교직원, 사회복지시설 장과 종사자, 공무원, 장애인활동지원기관의 종사자나 활동지원인력, 학원의 운영자 등 관계자, 건강가정지원센터의 장과 종사자, 청소년시설 및 청소년단체의 장과 종사자, 청소년 보호·재활센터의 장과 종사자, 평생교육기관의 장과 종사자 등은 긴급복지지원 대상자 발굴과 신고에 협력해야 한다. 지침에서는(보건복지부, 2021, p.23) 노인보호전문기관, 아동보호전문기관, 장애인권익옹호기관, 노숙인 시설 및 노숙인 종합지원센터, 경찰관서, 119 응급구조대 등 응급지원관련 종사자와 통·이·반장, 학교사회복지사, 가스 검침원, 종교인 등 저소득층에 대한 접근성이 높은 자 또한 긴급복지지원 대상자 발굴과 신고에 협력하도록 하고 있다.

(2) 지원 요청 및 신고

긴급복지지원 대상자를 발견하면, 신고자는 읍·면·동 및 시·군·구, 또는 보건복지상담센터(129)에 신고할 수 있다. 이때, 긴급복지지원 요청을 받은 자는 즉시 시·군·구 긴급지원담당공무원 또는 응급지원관련기관에 연계해야 한다.

(3) 현장확인 및 지원

긴급복지지원을 요청하거나 발견된 사람의 위기상황을 파악하여 긴급복지지원 혹은 연계 여부를 파악하기 위해 신고를 연계받은 긴급지원담당공무원은 1일 이내 현장조사를 실시한다. 긴급복지지원 대상자 사례와 지원 결정 여부를 행복e음에 등록하고 지원하는 경우 e호조 시스템을 통해 지원내용을 지급한다. 이때 민간기관이나 단체, 혹은 지방자치단체 자체 긴급복지지원사업으로 사전 연계할 수 있다.

(4) 사후 적정성 조사

지원결정일 이후 1개월 이내 소득 및 재산의 적정성에 대한 사후조사를 완료한다. 긴급지원심의위원회에서 적정성을 심사하여 적정한 경우 지원 연장 혹은 종료를, 부적정한 경우 환수 혹은 환수 면제를 결정한다.

(5) 환수

「긴급복지지원법」제15조(지원중단 또는 비용환수)에 의하여, "시장·군수·구청장은 ... 심사결과 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 ... 지원을 받은 것으로 결정된 사람에게는 긴급지원심의위원회의 결정에 따라 지체 없이 지원을 중단하고 지원한 비용의 전부 또는 일부를 반환하게 하여야 한다".

(6) 타 지원과의 연계

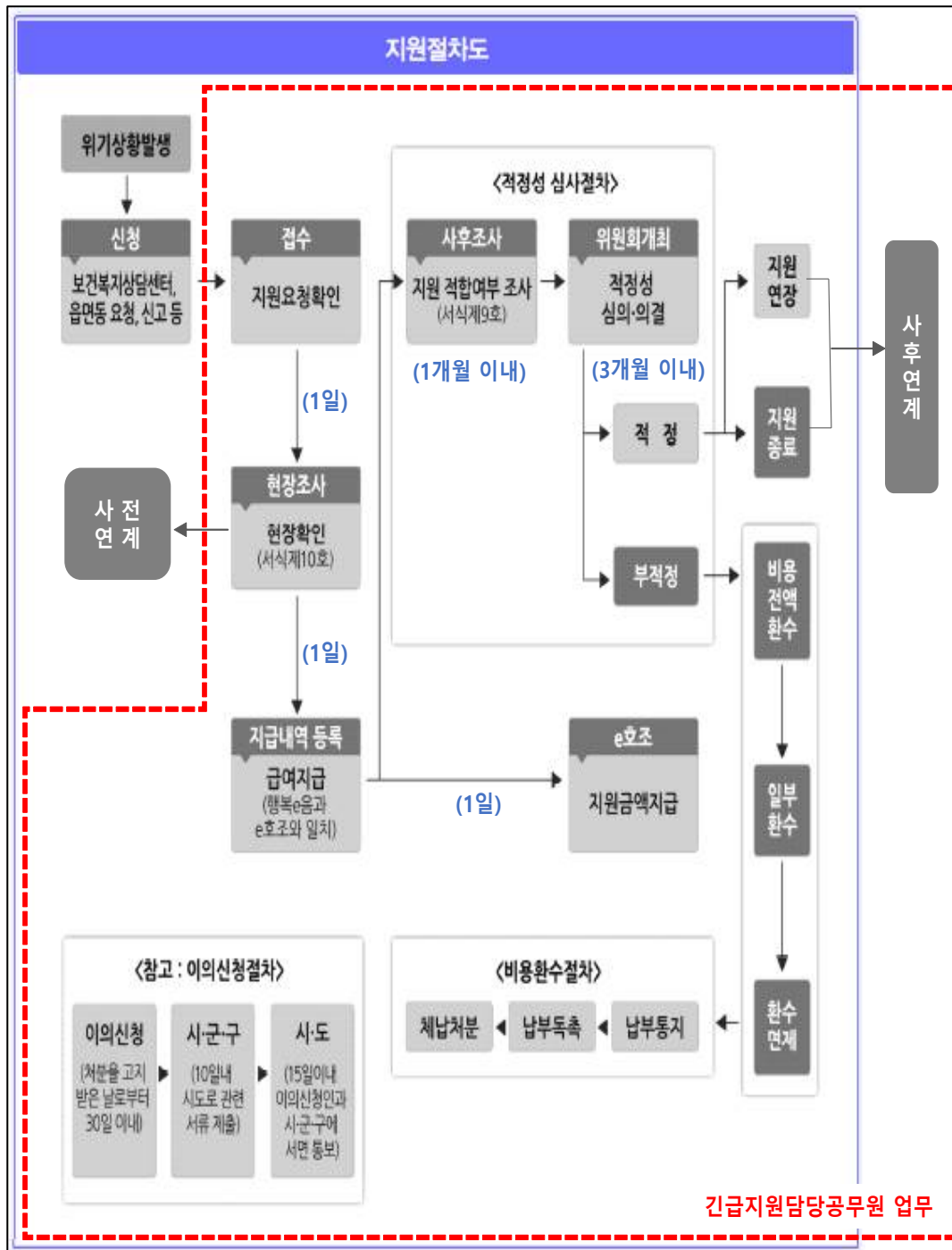
긴급복지지원은 저소득층을 갑작스러운 위기상황으로부터 구제하여 위기 발생 전 일상생활로 회복하기 위한 한시적 지원이다. 긴급복지지원의 제도 목적 및 대상자 범위에 부합하지 않거나, 지원에도 불구하고 위기상황이 지속될 수 있다. 이 경우에는 기존 사회보장제도나 민간에 의한 지원으로 사전 혹은 사후 연계하는 것이 바람직하다.

예를 들어, 첫째, 긴급복지지원 이후에도 빈곤 상황이 지속되는 경우에는 국민기초생활보장 수급을 신청할 수 있다. 이 경우, 국민기초생활보장 수급자로 선정되어 지원을 받기 전까지 긴급복지지원을 연장할 수 있다.

둘째, 저소득 상황이 지속되는 경우에는 각종 차상위계층 지원과 연계할 수 있다. 예를 들어, 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하여 기존 가구원과 분리되는 경우에는 한부모가족 아동양육비 지원을 신청할 수 있다.

셋째, 공공정책에 의한 지원은 종료되거나 지원을 받을 수 없는 경우, 사회복지공동모금회나 대한적십자사 등 민간기관 지원으로 연계할 수 있다.

[그림 2-5] 긴급복지지원 절차



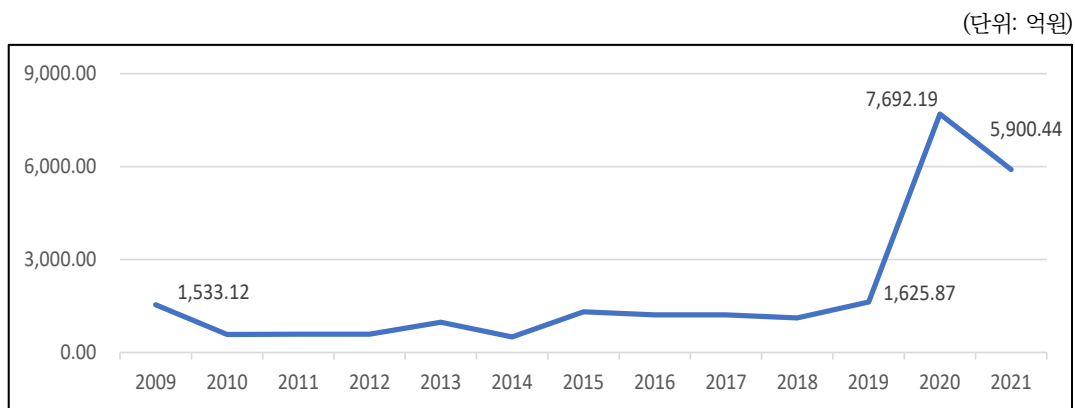
자료: 보건복지부, (2021), 2021년 긴급복지지원 사업안내, 보건복지부, p.14. 그림에서 사전 및 사후 연계와 절차별 소요기간, 긴급지원담당공무원의 업무 범위 등을 저자가 수정·보완

마. 재정

「긴급복지지원법」 제17조(예산분담)에 의하여 “국가 및 지방자치단체는 긴급지원 업무를 수행하기 위하여 필요한 비용을 분담하여야 한다”. 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」(대통령령 제26428호, 2015.7.24., 일부개정)의 별표1 “보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율”에 의하여 긴급복지지원은 중앙부처가 재정의 80%를, 지방자치단체가 20%를 분담하되, 서울특별시는 50%를 분담한다.

2007~2008년 세계금융위기 이후인 2009년에 긴급복지지원의 국고는 1,533억 원이 투입되었고, 2010~2012년 600억 원에 미치지 못하는 수준을 유지하였다. 2013년에 971.2억 원으로 증가하였다가 2014년에 약 500억 원으로 감소한 후, 2015년부터 2018년까지 1,100~1,300억 원 정도로 증가하였다. 2019년 국고는 1,625.9억 원 수준이다. 코로나19가 확산하기 시작한 2020년에는 추경을 포함해 7,692.2억 원으로 국고가 증가하였고, 2021년 현재 5,900억 원 수준이다.

[그림 2-6] 긴급복지지원제도 예산 추이



주: 국고 기준임.

자료: 열린재정 재정정보공개시스템 사업별 예산 시계열(<https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/sactvTimeSeriesPage.do>에서 소관 '보건복지부', 회계 '전체', 분야 '사회복지', 부문 '기초생활보장', 세부사업 '긴급복지'로 2021.5.10. 검색)

바. 운영 체계

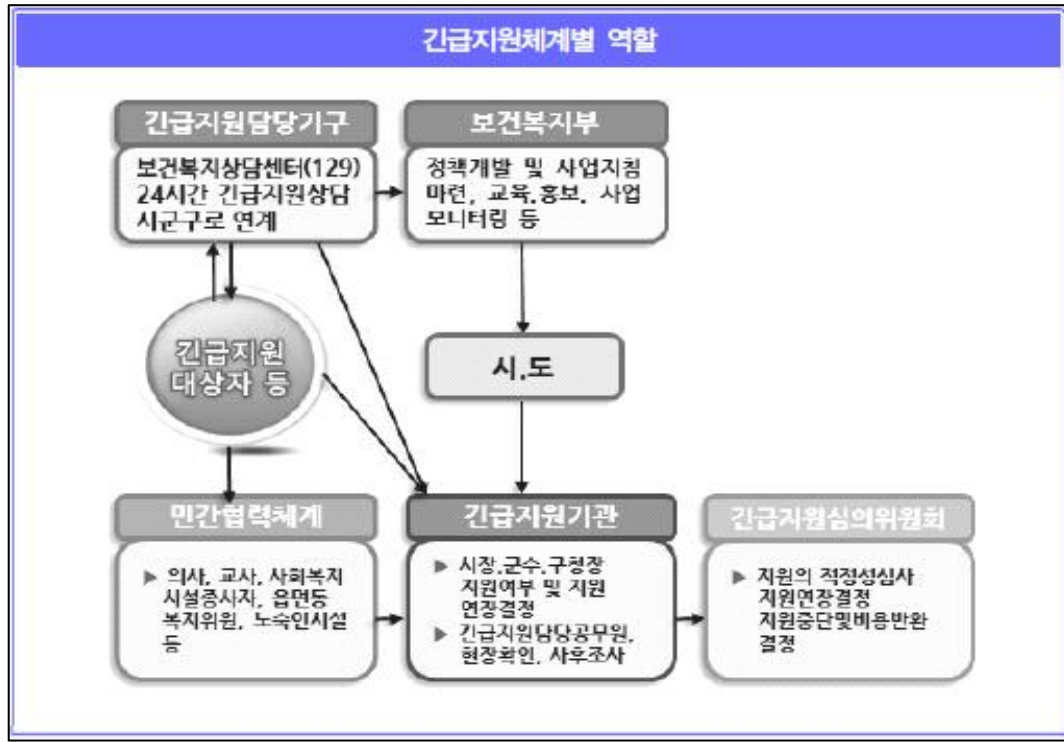
(1) 지원체계

「긴급복지지원법」에 의한 긴급복지지원제도는 보건복지부 주관으로 지방자치단체 단위에서 수행된다. 긴급지원대상자를 사정하고 지급하며 사후조사를 실시하는 긴급복지지원의 핵심 주체는 기초자치단체이다. 시·군·구청에 긴급지원 담당공무원이 있고, 이들이 민간협력체계와의 연계를 포함한 정책을 집행한다. 그리고 법 제12조(긴급지원심의위원회)에 의하여 기초자치단체에 긴급지원심의위원회를 설치하며, 이들은 긴급지원의 연장 결정, 적정성 심사, 지원 중단 또는 환수 결정을 심의·의결한다.

지방자치단체의 관리체계는 긴급복지지원제도의 지원 절차에 따라 선정과 지급, 사후조사로 구분할 수 있다. 선정과 지급 관련 긴급복지지원제도 대상자의 적정성 판단기준은 ① 위기사유 발생과 ② 생계유지 곤란이다. 또한 위기상황의 급박함을 고려해 제도는 선지원 후처리 원칙을 준수한다. 따라서 긴급지원대상자에 대한 기초자치단체 단위 담당공무원이 스크리닝하여 필요에 의한 지원을 선지원하고, 사후조사 결과를 참고하여 긴급지원심의위원회가 적정성을 심사한다.

사후조사에서 긴급지원대상자의 소득 또는 재산을 조사하여 우선 실시한 지원이 적정한지 여부를 판단하고, 위기상황이 충분히 해소되지 않는 경우 다른 법률에 의한 지원으로 연계한다(보건복지부, 각 연도(2020), p. 67). 조사는 중앙부처가 관리하며 소득과 자산조사를 거쳐 대상자를 선별하는 다른 복지정책과 동일하게 행복e음(사회보장정보시스템)을 통하여 실시한다. 자산조사 과정에서 대상자의 응답오류를 최소화하기 위해 시스템으로 조회 혹은 통보된 공적자료를 우선 적용하는 것을 원칙으로 하되, 조회 결과와 사실이 다를 경우 대상으로 하여금 입증할 수 있는 권리를 부여한다.

[그림 2-7] 2021년 긴급복지 지원체계별 역할



자료: 보건복지부, (2021), 2021년 긴급복지지원 사업안내, 보건복지부, p.8.

(2) 담당 인력

긴급복지담당공무원은 기초자치단체 단위에서 배치된다. 담당공무원이 발굴, 상담, 지원 결정과 제공, 사후조사, 연장 결정, 환수 등 일련의 긴급복지지원 업무를 전담한다. 게다가 “선지원 후처리 원칙”에 의하여 현장확인, 혹은 접수 후 1일 이내 긴급한 지원의 필요성을 신속하게 판단하여 지원 결정 1일, 지원 1일 등 추가 2일의 총 72시간 이내 우선 지원해야 한다. 지원 이후 소득과 재산 등을 조사하여 지원의 적정성을 사후 심사한다. 이 결과에 따라 긴급지원심의위원회 안전으로 처리하거나 판단 기준을 과도하게 초과할 경우 환수 결정과 환수 업무, 감사 대응 등의 전반적인 긴급복지지원 업무를 담당한다.

「긴급복지지원법」 제6조(긴급지원기관) 3항에 의하여, “시장·군수·구청장은 이 법에 따른 긴급지원사업을 수행할 담당공무원을 지정하여야 한다.” 긴급복지지원 집행의 질 제고를 위하여 2018년 12월 11일 법 개정에 의하여 “긴급지원담당공무원은 긴

급지원사업을 포함한 복지 관련 교육훈련을 받은 사람“으로 제한하였다. 지역에 따라 담당공무원이 검무를 하는 경우도 있고, 추가 인력이 검무 등의 형태로 부분적으로 배치되기도 한다. 소속 부서는 지역의 조직도에 따라 다른데 국민기초생활보장제도를 담당하는 팀보다는 통합사례관리 업무를 담당하는 팀인 경우가 많다.

결국 시·군·구 단위에 배치된 긴급복지 담당 인력이 앞서 검토한 긴급복지지원의 지원절차 전반을 관리하여, 복지 업무 전반을 아우르는 전문성이 요구된다. 여유진 외(2018, p.137)에 의하면 2017년 기준 긴급지원 전담 인력의 평균 업무 담당기간이 11.9개월로 1년에 미치지 못하고, 전체 인력이 361명에 불과하여 1명의 담당 인력이 배치된 지역이 다수이다. 2020년 코로나19 확산 이후 보건복지부에서 자체적으로 수행한 긴급복지 추가소요인력 수요조사 결과⁶⁾, 235개 기초자치단체의 현 담당 공무원이 362명으로 확인되어 지자체별 평균 1.54명의 인력이 근무하고 있다. 이 인원 중에서 전담 인력은 47명으로 13.0%에 불과하고, 235개 기초자치단체 중 61.7%의 지역에 1명의 인력이 배치되어 있고, 2명이 배치된 지역은 27.2%, 3명 이상이 배치된 지역은 11.1%이다. 코로나19 확산에 대응하여 한시적 기준 완화 등으로 긴급복지제도가 확대된 2020년에 지자체 전담 인력의 업무 과중이 문제시되어 약 4개월 동안 보조인력을 채용하게 한 바 있으나, 실효성에 대한 평가는 부재하다.

다음 <표 2-10>부터 <표 2-13>은 2021년 7월 기준 긴급복지지원 담당공무원의 특성을 보여주고 있다. 기초자치단체 단위 긴급복지 업무를 담당하는 실무자의 현황을 보면 기초자치단체별로 평균 1.51명의 담당 공무원이 실무자로 배치되어 있다(<표 2-10> 참조). 1명의 실무자가 배치된 지역이 전체 241개 중 147로 전체의 61.0% 정도이고, 2명인 지역이 69개로 약 28.6%이다. 지자체별로는 인천의 지역별 평균 실무자의 숫자가 2.3명으로 가장 많고, 광주가 2.2명, 서울이 2.1명, 경기도가 1.9명으로 그 뒤를 잇는다. 팀장을 제외한 세종과 울산의 실무자가 각각 1명으로 가장 적다.

<표 2-11>에서 확인할 수 있는 실무자의 직렬은 사회복지직이 전체 364명 중 311명으로 85.4% 정도이다. 팀장의 직렬은 행정직이 전체 226명 중 176명으로 77.9% 정도로, 실무자의 직렬 분포와 비교하면 행정직의 비중이 약간 높다.

6) 보건복지부 내부자료

〈표 2-10〉 광역자치단체별 기초자치단체 단위 긴급복지 담당 실무자 현황(2021.7. 기준)

(단위: 개, 명)

구분	1명	2명	3명	4명	5명	전체	평균
서울	4	15	6			25	2.08
부산	5	11				16	1.69
인천	2	3	5			10	2.30
대구	3	4	1			8	1.75
광주		4	1			5	2.20
대전	1	4				5	1.80
울산	5					5	1.00
세종	1					1	1.00
경기	18	9	7	2	1	37	1.89
강원	16	2				18	1.11
충북	10	1				11	1.09
충남	14		1			15	1.13
전북	14	1				15	1.07
전남	19	3				22	1.14
경북	16	7				23	1.30
경남	18	4		1		23	1.30
제주	1	1				2	1.50
전체	147	69	21	3	1	241	1.51

주: 실무자 기준임.

자료: 보건복지부 내부 자료를 저자가 재분석

〈표 2-11〉 광역자치단체별 긴급복지 담당 공무원 직렬(2021.7. 기준)

(단위: 개)

구분	실무자				팀장			
	사회복지	행정	기타	전체	사회복지	행정	기타	전체
서울	47	4	1	52	14	6	0	20
부산	25	2	0	27	14	2	0	16
인천	21	1	1	23	6	4	0	10
대구	12	2	0	14	8	0	0	8
광주	8	3	0	11	5	0	0	5
대전	7	2	0	9	5	0	0	5
울산	5	0	0	5	2	3	0	5
세종	1	0	0	1	1	0	0	1
경기	59	11	0	70	22	6	0	28
강원	16	4	0	20	13	5	0	18
충북	8	3	1	12	7	3	1	11
충남	16	1	0	17	9	5	1	15
전북	15	1	0	16	12	4	0	16
전남	23	1	0	24	18	2	1	21
경북	22	6	2	30	19	0	3	22
경남	24	6	0	30	19	4	0	23
제주	2	1	0	3	2	0	0	2
전체	311	48	5	364	176	44	6	226

주: 유효값이 있는 사례임. 사회복지자는 지방사회복지사를 포함함. 행정은 지방행정과 일반행정을 포함함. 기타는 보건, 공업, 간호, 임기제를 포함함.

자료: 보건복지부 내부 자료를 저자가 재분석

〈표 2-12〉는 광역자치단체별 실무자의 성별이다. 전체 364명 중 254명이 여성으로 약 69.8% 수준이다. 지역별로 울산과 제주의 경우 남성 실무자가 여성 실무자에 비해 많지만, 절대적인 인원이 각각 5명과 3명으로 적은 편이다. 대구의 남성 실무자가 2명으로 전체 14명 중 14.3%로 여성 실무자의 비중이 다른 지역에 비해 높다.

검직을 하는 실무자는 209명으로 전체 363명 중 59.6%이다. 지역별로는 인천, 대구, 광주, 대전, 울산의 실무자 중 검직을 하지 않는 실무자가 검직을 하는 실무자에 비해 많다. 충북은 전체 12명의 실무자 중 11명이 검직을 하고 있어 그 비중이 91.7%로 높은 편이다.

유효응답값이 있는 전체 360명 중 220명이 긴급복지 담당자 지정 전에 교육 및 훈련을 받았다고 응답하였고, 그 비중은 61.1% 정도이다. 대구 실무자의 전원이, 경기 실무자의 80%가 담당자 지정 전 교육 및 훈련을 받아, 그 비중이 상대적으로 높다. 하지만 서울과 전북은 담당자 지정 전 교육 및 훈련을 받았다는 실무자의 비중이 44.0%와 43.8%로 받지 않았다는 실무자의 비중이 더 높다.

〈표 2-12〉 광역자치단체별 긴급복지 담당 실무자 성별 및 검직·교육훈련(2021.7. 기준)

(단위: 개)

구분	성별			검직 유무			교육훈련 유무		
	남	여	전체	O	X	전체	O	X	전체
서울	14	38	52	27	25	52	22	28	50
부산	10	17	27	16	11	27	18	9	27
인천	6	17	23	9	14	23	13	10	23
대구	2	12	14	5	9	14	14	0	14
광주	5	6	11	2	9	11	5	6	11
대전	3	6	9	2	7	9	7	2	9
울산	3	2	5	2	3	5	3	2	5
세종	1	0	1						
경기	23	47	70	38	32	70	56	14	70
강원	5	15	20	14	6	20	12	8	20
충북	6	6	12	11	1	12	6	6	12
충남	4	13	17	10	7	17	10	7	17
전북	4	12	16	9	7	16	7	9	16
전남	7	17	24	19	5	24	12	12	24
경북	7	23	30	20	10	30	16	13	29
경남	8	22	30	23	7	30	17	13	30
제주	2	1	3	2	1	3	2	1	3
전체	110	254	364	209	154	363	220	140	360

주: 유효값이 있는 실무자 기준임.

자료: 보건복지부 내부 자료를 저자가 재분석

〈표 2-13〉은 2021년 11월 기준 긴급복지 담당 실무자의 근무 경력이다. 전체 363명 중 122명(33.6%)의 공무원 경력이 2~5년 이하이고, 118명(32.5%)은 5~10년 이하이다. 긴급복지 업무 경력은 전체 362명 중 118명, 즉 32.6%가 4개월 이하로, 2021년 7월 정기인사에서 긴급복지 업무를 담당하게 된 경우이다. 5개월 이상 1년 이하 동안 긴급복지 업무를 담당한 실무자는 122명으로 전체의 33.7% 정도이다. 코로나 19 확산 이후 배치된 인력이라고 볼 수 있다. 58명(16.0%)은 1년 초과 1년 6개월 이하의 긴급복지 업무 경력을 가지고 있고, 24명(6.6%)은 2년 이하의 경력을 갖고 있다. 2년을 초과하여 긴급복지 업무를 하는, 즉 코로나19 확산과 대응의 경험을 갖고 있는 실무자는 전체의 40명으로 11.0%이다.

〈표 2-13〉 긴급복지 담당 실무자 근무경력(2021.11. 기준)

(단위: 명, %)

〈공무원 경력〉								전체
6개월 이하	1년 이하	2년 이하	5년 이하	10년 이하	15년 이하	20년 이하	20년 초과	
3 (0.8)	30 (8.3)	25 (6.9)	122 (33.6)	118 (32.5)	17 (4.7)	37 (10.2)	11 (3.0)	363 (100.0)

〈긴급복지 업무 경력〉					전체
4개월 이하	1년 이하	1년 6개월 이하	2년 이하	2년 초과	
118 (32.6)	122 (33.7)	58 (16.0)	24 (6.6)	40 (11.0)	362 (100.0)

주: 유효값이 있는 실무자 기준임.

자료: 보건복지부 내부 자료를 저자가 재분석

사. 법적 근거

「긴급복지지원법」(법률 제15878호, 2018.12.11., 일부개정), 시행령과 시행규칙 및 행정규칙, 지침, 그리고 지방자치단체의 256개 자치법규로 구성되어 있다⁷⁾. 법률에서는 정책의 목적과 위기사유의 정의, 기본원칙, 국가 및 지방자치단체의 책무, 대상자, 전달체계, 긴급복지지원 절차, 내용, 긴급지원심의위원회, 사후조사, 예산분담 등의 내용을 명시하고 있다. 다만, 법률 및 제도명은 ‘긴급복지지원’으로 제시하되, 법률

7) 국가법령정보센터 「긴급복지지원법」 법령체계도(<https://www.law.go.kr/lsStmdInfoP.do?lsiSeq=205618&ancYnChk=0>에서 2021.5.10. 검색)

의 내용은 ‘지원’, 혹은 ‘긴급지원’이라는 용어를 혼용하고 있다. 제도가 대응하는 사회적 위험이 구체화되면서 용어 정비에 대한 필요성이 제기되고 있다.

시행령에 의한 행정규칙에서는 금융재산 기준(고시 제2017-197호, 2017.11.3., 일부개정)과 긴급지원 지원금액 및 재산의 합계액 기준(고시 제2020-317호, 2020.12.31., 일부개정)을, 법률에 의한 행정규칙에서는 위기상황으로 인정하는 사유(고시 제2020-318호, 2020.12.31., 일부개정)에 대해 고시를 통해 정하고 있다.

제2절 지방자치단체 및 민간의 긴급복지지원제도 현황

본 절은 광역자치단체 차원의 긴급복지지원제도 현황을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 통상 사회보장 영역에서 현금성 급여 지원은 중앙정부 주도로 이루어지고 있으나, 최근 광역지방자치단체의 자체적인 기초생활보장(기초생계지원) 사업이 운영되는 등 지역 단위에서도 저소득층을 대상으로 한 현금급여 지원 정책이 운영되고 있는 상황이다. 이때 자체 제도를 지닌 지자체들은 수급 기준을 중앙정부의 그것에 비해 다소 관대하게 설정함으로써, 중앙정부 공공부조의 이른바 ‘복지사각지대’를 보완하려 한다.

이는 긴급복지지원제도 운영에서도 크게 다르지 않은 상황이다. 지역형 기초생활보장에 앞서 지역형 긴급복지지원을 시행한 경기도 같은 지역이 있을 정도로 빈곤층의 경제적 위기 해결을 위한 제도적 장치로서 긴급복지지원은 지역사회 차원에서 의미하는 바가 크다. 지역형 긴급복지지원은 지자체 입장에서는 중앙정부가 포괄하지 못하는 제도적 기준의 ‘차상위’에 위치한 저소득층을 대상으로 하여, 비교적 적은 예산투입으로도 정책의 효과를 극적으로 보이게 할 수 있다. 이에 지자체장의 공약사항에서도 심심찮게 볼 수 있을 정도로 지역 차원에서는 상징성이 있는 제도로 여겨진다. 지역의 저소득층 입장에서 주민센터에 내방하기만 하면, 제도 운영 주체와는 무관하게 자신의 경제적 어려움을 해결할 수 있다는 점에서 지역 차원의 긴급복지지원은 작금의 감염병 사태로 인한 경제적 충격 완화에 그 효용성이 있기에, 긴급복지지원제도의 개선방안을 제안하는 본 연구에서 지역형 긴급복지지원은 다루지 않을 수 없는 사안이다.

이하에서는 광역자치단체 차원에서 자체적으로 시행하고 있는 긴급복지지원제도 - 지자체마다 제도명은 조금씩 다르다 - 의 현황을 제도 설계적 측면에서 살펴보고자 한

다.8) 제도 설계 중에서도 대상의 선정에 활용하는 소득, 재산 기준을 중앙정부의 그것과 비교한다. 살펴볼 내용에는 감염병 사태에 대응하기 위해 대다수의 지자체에서 취했던 한시적 완화 기준의 변화도 함께이다. 지역형 긴급복지지원제도는 비단 광역자치단체 차원에서만 운영되고 있는 것은 아니다.9) 하지만 중앙정부의 긴급복지지원과 지방정부의 긴급복지지원 간 기능적 정합성을 모색하는 취지에서는, 포괄 대상 인구가 상대적으로 작은 기초자치단체의 제도까지 검토하여 합의를 도출하기에 제한이 있을 것으로 판단된다. 이에 광역지방자치단체에서 운영하는 지역형 긴급복지지원제도로 범위를 한정하였다.

아울러 전국의 17개 광역시도 모두에서 작동하고 있는 민간의 긴급복지지원제도를 살펴보고자 한다. 이는 사회복지공동모금회의 긴급지원사업으로, 전국 지회를 통해 수년간 운영되면서 중앙과 지방의 공공 부문 긴급복지지원을 보완하는 역할을 하고 있기에 지역의 긴급복지지원을 이해하는데 주요할 것이다.

1. 광역지자체별 긴급복지지원제도

자체적으로 긴급복지지원제도를 운영하고 있는 광역자치단체¹⁰⁾는 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 광주광역시, 울산광역시¹¹⁾, 경기도이다. 이들 지자체에서 제도를 운영하는 목적은 중앙에서 포괄하지 못하는 이른바 사각지대에 놓인 지역 주민을 지원하는 것이기 때문에 정부의 긴급복지지원제도(이하 '중앙 긴급복지')에 비해 초기 설계부터 수급 자격 기준이 다소 관대하게 설정되어 있다. 최근에는 감염병 사태로 인한 지역 주민의 경제적 어려움 심화에 대응하기 위해, 중앙 긴급복지의 기준이 한시적인 완화와 연동하여 중앙의 완화된 기준보다 더 관대하도록 제도를 확대 운영하는 곳이 다수이다. 이하에서는 우리나라의 광역자치단체 순서에 따르지 않고, 임의의 순서

8) 지역형 긴급복지지원을 이해하기 위해서 전달체계 혹은 복지행정적 측면을 검토할 필요도 있지만, 이는 본 연구의 범위를 넘어선다.

9) 일례로 충청남도에는 지역형 긴급복지지원제도가 없는 반면, 충남 아산시는 자체적으로 '아산형 긴급복지지원'을 운영하고 있다.

10) 충남 아산시처럼 광역자치단체는 제도가 없지만, 기초자치단체 차원에서 자체적인 긴급복지지원사업을 운영하는 곳도 있다. 본 고에서는 광역자치단체로 범위를 한정한다.

11) 울산형 긴급복지지원은 언론에 보도된 것 외에 공식 문건 혹은 지자체 홈페이지에 사업 소개가 없어 다루지 않았다. 울산형 긴급복지는 2021년 1월경 기준중위소득 80%, 금융재산 기준을 2,000만원으로 확대하여 시행하는 것으로 언론에 보도된 바 있다.

대로 지자체별 제도를 살펴본다.

가. 서울특별시: ‘서울형 긴급복지 지원제도’, ‘희망온돌 위기긴급지원기금’

서울특별시는 자체적으로 운영하고 있는 긴급복지지원제도를 두가지로 대별하고 있다. 하나는 ‘서울형 긴급복지 지원제도’, 다른 하나는 ‘희망온돌 위기긴급지원기금’에 의한 사업이다. 이 밖에도 ‘서울형 기초보장제도’를 통해 생계, 해산, 장제급여를 제공하는 등 지자체 중에서도 선도적으로 저소득층 자체 지원사업을 운영하고 있다.

1) 서울형 긴급복지 지원제도¹²⁾

‘서울형 긴급복지 지원제도’의 사업 목적은 “갑작스러운 위기 사유의 발생으로 생계 유지가 곤란한 저소득 위기가구에 대해 생계비 등을 신속하게 제공하여 안정적 생활을 유지하도록 지원”하는 것이다. “서울특별시 주민생활안정 지원에 관한 조례”에 근거하고 있다. 동 조례의 연혁은 1998년부터 이어지는데, 2021년 현재 9개 조항으로 이루어져 있으며, 생활안정에 대해 상당히 포괄적인 내용을 담고 있다. 오직 ‘서울형 긴급복지 지원제도’를 위한 것은 아니고 지자체 차원에서 복지사업을 운영할 수 있는 단체장의 책무와 내용에 대한 근거를 제시하고 있다. 시행규칙에서도 ‘서울형 긴급복지 지원제도’를 정확히 명시하거나 상세한 내용을 적시하지는 않고 있다. 후술하겠지만, 지역형 긴급복지지원을 운영하고 있는 모든 지자체가 지역의 관련 조례에 근거하고 있으며, 서울시와 유사한 형태이다.

‘서울형 긴급복지 지원제도’의 선정 기준은 소득 기준과 재산 기준, 금융재산 기준으로 구분되는데, 한시적 기준 완화를 적용하고 있는 현재 소득은 기준중위소득의 100% 이하, 재산은 3억 2천 6백만 원, 금융재산은 1,000만 원 이하이다. 당초 기준중위소득의 85%, 2억 5천 7백만 원의 재산에 비해 정부의 완화 기준과 연동하여 완화된 수준이다(금융재산은 동일). 서울시의 한시적 기준 완화는 2021년 12월 31일까지 예정되어 있다. 또한 당초 기준에서는 폐업 신고일, 실직일로부터 1개월이 경과되어야 한다는

12) 서울형 긴급복지 지원제도 안내 홈페이지 <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/48196>

요건이 존재하였으나, 감염병으로 인한 경제적 충격에 적시에 대응하기 위하여 해당 요건을 폐지한 상태이다. ‘서울형 긴급복지 지원제도’의 소득 기준인 2021년의 기준중위소득 100%는 다음과 같다.

〈표 2-14〉 서울형 긴급복지 소득 기준

(단위: 원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
기준중위소득100%	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603

‘서울형 긴급복지 지원제도’의 지원 내용은 ‘위기가구에 필요한 맞춤형 물품 및 현금 지원’으로 명시되어 있으며 다음의 표와 같다. 지원 횟수는 1회이며, 지원 금액 내에서 여러 번 지급이 가능하다. 생계비와 의료비는 처음 지원시와 상이한 위기상황이고, 질병이 계속되는 경우 등, 구 사례회의를 통해서 1회에 한해 추가 지원이 가능하다. 생계 지원은 4인 가구 기준 100만원으로, 중앙 긴급복지의 126만여 원에 비해 낮으며, 주거비도 가구 규모와 무관하게 최대 100만 원으로 중앙 긴급복지의 4인 가구 기준 64만여 원에 비해 높으나 최대 지원 횟수가 1회이기 때문에 실질적인 지원 금액은 낮은 것으로 볼 수 있다. 의료비는 서울형이 100만원 이내, 중앙 긴급복지는 300만원 이내이다. 교육비와 기타로 되어 있는 연료비의 경우 중앙 긴급복지의 금액과 동일하였다.

〈표 2-15〉 서울형 긴급복지 지원제도 지원내용

지원항목	가구 구성원수			
	1인	2인	3인	4인이상
생계비	30만원	50만원	70만원	100만원
주거비	가구원 수 구분 없이 최대 100만원			
의료비	가구원 수 구분 없이 최대 100만원			
교육비	초(221,600원), 중(352,700원), 고(432,200원, 수업료+입학금)			
기타	연료비 98,000원, 해산비 70만원, 장제비 80만원, 전기요금 50만원 이내			

자료: 서울시 홈페이지 (<https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/48196>)

‘서울형 긴급복지 지원제도’의 위기사유는 중앙정부 긴급복지지원제도의 그것을 준용하고 있다. 이는 자체 긴급복지지원제도를 운영하고 있는 대부분의 지자체와 동일하

다. 다만, 몇몇 지자체는 중앙정부의 위기사유(〈표 2-3〉~〈표 2-6〉 참조)를 기본으로 하되 추가적으로 지자체 조례에 따른 자체적인 위기사유를 적시하고 있는데, 서울시도 그러하였다. 다음은 서울시의 조례에 따른 ‘서울형 긴급복지 지원제도’의 위기사유이다. 서울시의 위기사유는 중앙정부에서 포괄하지 못하는 위기상황을 포함한다기 보다는 실제 사업 수행 간에 모호한 부분을 보다 구체적인 내용으로 풀이하고 있는 것으로 판단된다. 대부분의 사유가 「긴급복지지원법」 이하 시행규칙 및 고시에 언급된 것과 동일하거나 같은 의미를 담고 있기 때문이다. 그럼에도 일선 업무의 혼선을 방지하고 신청을 고려하는 시민의 이해를 위해 조례로써 명기하고 홈페이지 등에 적극 게시하는 것을 주목할만하다.

〈표 2-16〉 서울형 긴급복지 지원제도의 자체 위기사유

1. 입원환자, 치매노인, 알콜 중독자, 정신질환자 등을 간병, 보호 등으로 소득활동이 미미하여 생계가 어려운 경우
2. 임신, 출산 후 6개월 이내로 아이양육 등으로 소득이 미미하여 생계가 어려운 경우
3. 주 소득자의 군복무 등으로 생계가 어려운 경우
4. 주거로 보기 어려운 창고, 폐가, 천막집, 다리 밑, 트럭 등으로 전전하며 생활하는 경우
5. 부모 등 보호자의 가출, 알콜·도박 중독, 정신질환 등으로 사실상 아동을 방치하는 경우
6. 「국민기초생활보장법」상 급여종류별 보장이 중지된 수급자 가구로서 중지된 날로부터 3개월 이내 생계가 어려운 경우
7. 「국민기초생활보장법」상 급여를 신청하였으나 급여가 결정되기 전으로서 생계가 어려운 경우
8. 「국민기초생활보장법」상 급여를 신청 후 급여종류별 보장 부적합 가구로 결정된 날로부터 3개월 이내 생계가 어려운 경우
9. 실직, 폐업 등 사유로 수도, 가스 등 그 사용료 체납으로 인하여 1개월 이상 공급이 중단되어 생계가 어려운 경우
10. 「국민기초생활보장법」에 따른 국민건강보험료를 최근 6개월 이상 체납된 경우
11. 실직, 폐업 등 사유로 월세 등 주택임차료를 3개월 이상 체납된 경우
단, 임시거주지 포함하여 월 임대료 50만원 이하로 월세 차감 후 보전되어 있는 보증금이 주거지원 금융 재산 기준 이하인 경우
12. 신용회복위원회 사전채무조정제도를 통해 채무변제유예처분을 받은 사람 중 생계가 어려운 경우
13. 과다채무로 3개월 이상 상환하고 있으며 생계가 어려운 경우
14. 자살고위험군으로 생계가 어렵다고 보건소, 정신건강보건센터, 의료기관 등에서 추천하는 경우
15. 통합사례관리 대상자 중 생계가 어렵다고 관련 부서에서 추천하는 경우
16. 그 밖에 구청장이 정하는 사유로 생계가 어려운 경우

자료: 서울시 홈페이지 (<https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/48196>)

‘서울형 긴급복지 지원제도’는 2021년 1~5월 동안 10만 8,628가구에 142억 8

천만원을 지원하였고, 2020년 한해 동안 14만 9,986가구에 238억 7200만원을 지원한 것으로 보도된 바 있다.¹³⁾

2) 희망온돌 위기긴급지원기금

서울시가 공식적으로 자체 긴급 복지지원제도로써 소개하고 있는 또다른 사업으로는 ‘희망온돌 위기긴급지원기금’ 이하 2개 사업이 있다. 동 기금을 바탕으로 ‘취약계층 위기가구지원사업’과 ‘서울형임차보증금지원사업’을 운영하고 있다. ‘희망온돌 위기긴급지원기금’의 사업 목적은 ‘갑작스런 위기로 생활이 어렵지만 법적 기준에 맞지 않아 지원을 받지 못하는 취약계층이 위기를 벗어날 수 있도록 지원’하는 것이다.

‘서울형 긴급지원제도’와 중앙 긴급복지는 거주지의 구청 혹은 동주민센터로 신청과 문의를 하는 반면에, ‘희망온돌 위기긴급지원기금’은 희망온돌거점기관으로 등록되어 있는 거주지의 지역복지관이 신청 및 문의처로 추가되어 있다. 물론 동주민센터로도 신청이 가능하다. 이는 서울시복지재단이 운용주체인 기금의 성격을 반영한 것도 있지만 민간의 복지공급 주체를 적극 활용하여 접근성을 높이는데 유효할 것으로 생각되는데, 희망온돌 거점기관은 종합복지관, 지역협의체, 노인복지관, 장애인복지관, 주거복지센터, 쪽방상담소, 사회복지공동모금회 나눔네트워크 등 지역의 많은 사회복지시설 및 유관기관을 포함하기 때문이다. 서울시에 소재한 희망온돌거점기관은 현재 100개소에 이른다.

가) 취약계층위기가구지원사업

취약계층위기가구지원사업의 대상은 기준중위소득 120% 이하이며, 전술한 바와 같이 서울시에 소재한 복지관과 지역협의체, 주거복지센터, 쪽방상담소 등의 희망온돌 거점기관을 통해 지원받게 된다. 2021년 기준 기준중위소득 120%는 다음의 표와 같다.

13) 이투데이, “‘위기에 큰 도움됐죠’... 서울시, 5개월간 긴급복지에 142억 지원”(2021.7.5.) <https://www.eteday.co.kr/news/view/2041883>

〈표 2-17〉 서울 취약계층위기가구지원사업 소득 기준

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
기준중위소득 120%	2,193,397	3,705,695	4,780,740	5,851,548	6,908,848	7,954,324

서울형 긴급복지 지원제도보다 다소 관대한 동 사업의 지원내용은 긴급복지지원과 지원 항목과 지원 수준에서 크게 다르지 않다. 지원은 1가구 당 1항목에 한하여 100만 원 이하를 지급하는 것이 원칙으로, 의료비의 경우 1인당 100만 원이며, 3인의 세대원 까지 세대원별 100만 원씩 총 300만 원이 지원 가능하다. 항목별 상세한 지원 내용은 아래와 같다. 이를 보면, 서울시의 저소득층은 자신의 경제력에 따라 중앙정부의 긴급 복지지원-서울형 긴급복지-희망온돌 위기긴급지원기금의 순서로 연계되어 긴급복지 지원 혜택을 받을 수 있는 구조이다.

〈표 2-18〉 서울시 희망온돌 위기긴급지원기금 취약계층위기가구지원사업의 지원 내용

항 목	내 용	지원한도	비고
생계비	· 현금, 쌀, 부식재료, 생필품, 도시락 지원	100만원/가구	항목간 중복지양 (의료비 포함 타항목 중복지원의 경우, 가구원 1인에게만 100만원 한도 인정)
주거비	· 고시원, 월세, 관리비 · 냉난방비(가스비, 난방유, 전기료, 냉난방용품 구입) · 가전제품: 전기밥솥, 냉장고, 전자레인지만 구매가능 (다만, 가전제품 구매금액이 30만원을 초과할 수 없음)		
기타 긴급	· 집수리 비용 및 생계, 주거, 의료비 이외 기타		
의료비	· 치료비, 약값, 진단비 (다인가구 경우 세대원별 3인까지 가능하며, 1인 최대 100만원씩 3인 300만원까지 가능)	100만원/인 300만원/가구	

※ 지원예시 : 3인 가족이 의료비로 각각 100만원을 지원받은 경우, 생계 주거 기타의 중복지원 불가

자료: 서울시 홈페이지 (<https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/50111>)

신청자는 동주민센터 외에도 거주지의 지역복지관을 통해 신청할 수 있다. 지원신청을 받으면 소득조회를 거쳐 희망온돌 거점기관 자체의 기금배분회의를 통해 지원 여부를 결정하게 된다. 지원 여부 결정과 모니터링 및 사후관리까지 희망온돌 거점기관에서 진행을 하는 것이 ‘서울형 긴급복지 지원제도’ 사업과의 차이점이라 할 수 있다.

나) 서울형임차보증금지원사업

서울형임차보증금지원사업은 주거위기긴급 취약계층 가구가 대상으로 기준중위소득 120% 이하일 때 지원받을 수 있다. 임차보증금 등 긴급 주거비를 600만원 이내에서 지원한다. 동 사업 역시 주민센터 외에도 거주지 지역복지관 등에 신청할 수 있으며, 자치구와 거점기관에서 접수한 신청에 대해 서울시복지재단 기금배분위원회에서 적합성을 판단하여 지원을 결정하고, 지원 후 모니터링과 사후관리를 진행한다.

나. 광주광역시: 광주형 긴급복지 ‘노랑호루라기’

광주광역시는 ‘법·제도권(긴급복지제도)에서 소외된 비수급 위기가구의 생활안정 지원’을 목적으로 광주형 긴급복지제도인 ‘노랑호루라기’를 운영하고 있다. 2015년 1월에 처음 시행된 이 제도는 2016년, 2018년, 2019년에 3차례의 변경 시행을 거치고 2021년 1월에 감염병으로 인한 저소득층의 경제적 위기에 대응하기 위하여 4차 변경을 거쳐 시행되고 있다. 제도의 근거는 「광주광역시 저소득주민 생활안정지원 조례」이며, 서울시처럼 광주만의 추가적인 위기사유를 지침에 적시하고 있다.

한시적 기준 완화 이전의 ‘노랑호루라기’의 대상 기준은 기준중위소득 85%이하였으며, 재산기준은 208백만 원, 금융재산은 생계비와 위기사례지원의 경우 700만원 이하, 주거비 지원의 경우 900만원 이하였다. 한시적 기준 완화 이전에도 중앙정부의 긴급복지지원에 비해 관대한 수준이었다.

‘노랑호루라기’의 한시적 기준 완화는 2021년 1월부터 9월 30일까지 이루어졌는데, 이때의 소득 기준은 종전과 동일하였으나, 재산 기준을 350백만 원으로 상향하였으며, 금융재산은 기준 자체의 변동은 없었으나 중앙정부와 동일하게 생활준비금 공제 비율을 150%로 상향조정함으로써 실질적인 기준을 완화하였다(당초 65%). 생활준비금의 공제 비율을 상향한 ‘노랑호루라기’의 최종 금융재산 기준은 다음과 같다.

〈표 2-19〉 광주 노랑호루라기 금융재산 기준

(단위: 원)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
기준 금융재산기준(A)	7,000,000						
생활준비금 기준 중위소득 150%(B)	2,742,000	4,632,000	5,976,000	7,314,000	8,636,000	9,943,000	11,246,000
금융재산기준 최종(A+B)	9,742,000	11,632,000	12,976,000	14,314,000	15,636,000	16,943,000	18,246,000

자료: 광주광역시 사회복지과(2021). 2021년 노랑호루라기 사업안내.

‘노랑호루라기’는 생계급여와 주거급여를 지원하는데, 그 금액 수준은 중앙정부의 긴급복지지원을 준용하고 있다. 의료비 등의 지원은 하고 있지 않다. 중앙정부와 차별적인 지원내용은 위기사례지원으로, 최대 2백만 원 이내로 현금이 아닌 맞춤형 물품 혹은 서비스를 제공하고 있다. 지원 원칙은 1개월을 선지원하고, 연장 지원은 2개월 범위에서 결정할 수 있게 되어 있으며, 중앙정부의 긴급복지지원과 ‘노랑호루라기’ 지원 기간의 총합은 9개월이 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

〈표 2-20〉 광주 노랑호루라기 지원 내용

(단위: 원)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
생계급여	474,600	802,000	1,035,000	1,266,900	1,496,700	1,722,100
주거급여	387,200		643,200		848,600	
위기사례	가구원 수 구분없이 연 1회 최대 2,000천원 이내의 맞춤형 물품(서비스)					

자료: 광주광역시 사회복지과(2021). 2021년 노랑호루라기 사업안내.

당초 동 제도에 의한 지원은 지원 종료 후 동일 위기사유인 경우에 2년이 경과해야만 1회에 한해 재지원이 가능하였지만, 2021년 기준 완화를 하면서 2년 이내에 재지원이 불가하였던 것을 3개월만 경과하면 재지원이 가능하도록 변경하였다. 또한 광주에서 정의한 자체 위기사유에 있어서도 ‘코로나19에 따른 생계곤란’을 ‘지자체장 인정사유’에 포함하면서 위기사유를 시의 적절하게 확대하였다.

전술한 바와 같이 광주광역시는 ‘노랑호루라기’만의 자체적인 위기상황을 정의하고 있다. 서울시는 자체 위기사유를 추가적으로 명기하였지만, ‘노랑호루라기’는 위기사유를 추가하는 개념이 아니라 아래와 같은 자체적인 기준을 설정하고 있다는 차이가 있다. 내용을 살펴보면, 구체적인 정의와 함께, 기초연금으로 인한 수급 탈락, 자동차

로 인한 수급 제외, 긴급복지지원 지원 기간 이후의 위기상황 등 중앙정부의 공공부조 제도를 보완하는 성격으로 동 사업의 위상을 명확히 하고 있는 것으로 해석된다.

〈표 2-21〉 광주 노랑호루라기 위기사유

1. 기초연금('14.8월 이후)으로 생계 및 주거급여지원 대상에서 탈락한 자
 2. 화재·재난, 경매·공매처분 등으로 거주 주택에서 생활하기 곤란한 자
 3. 비닐하우스·컨테이너·쪽방(웅집), 찜질방 등 비정형주택 거주자
 4. 일자리 감소 등으로 급격한 생계곤란을 겪는 일시적인 지원이 필요한 자
 5. 교도소 출소자, 시설 퇴소자 및 주 소득자와 이혼의 사유로 생계가 곤란한 자
 6. 생계곤란하나 수급자 선정기준 미비(자동차 보유 등)로 지원이 필요한 자
 7. 긴급복지지원법에 의한 지원을 받은 후에도 위기상황이 해소되지 않은 가정
 8. 경제활동을 하고 있는 소득자가 사망, 가출, 행불, 군입대, 구금, 중한질병, 부상 등으로 생계가 곤란하게 된 때
 9. 고려인 체류자격(H-2, C-3) 등으로 사망하거나 중한 질병 또는 부상을 당한 때
 10. 그 밖에 시장 또는 구청장이 특별히 위기상황이라고 인정할 때
- ※ 한시적 기준 완화 시행과 함께 '코로나19에 따른 생계곤란'을 '지자체장 인정 사유'에 포함

자료: 광주광역시 사회복지과(2021). 2021년 노랑호루라기 사업안내.

광주광역시시는 '노랑호루라기'의 최근 지원 실적을 2018년에 263건, 299백만 원, 2019년은 446건, 363백만 원, 2020년에는 290건, 206백만 원으로 보고하고 있다.

다. 경기도: '경기도형 긴급복지'

경기도에서 시행하고 있는 경기도형 긴급복지는 2008년 11월에 시작되었다. 당시의 명칭은 '위기가정 무한돌봄사업'으로, 2019년 이후에는 '경기도형 긴급복지'로 명칭을 변경하였다. 지금도 '무한돌봄'이라는 제도명을 병기하기도 할만큼 무한돌봄으로 시작한 '경기도형 긴급복지'는 유서가 깊다.

'경기도형 긴급복지' 또한 2021년에는 한시적 완화기준을 적용하였다. 9월 30일까지 보건복지부의 긴급복지지원 기준 완화에 맞추어 당초 기준중위소득 90%인 소득 기준을 100%로 완화하여 운영한 바 있다. 재산기준은 시 단위 지역은 257백만 원, 군 지역은 169백만 원이었고, 금융재산 기준은 1,000만원이다. 올해 9월 30일까지 적용하였던 한시적 완화 기준은 재산기준은 시 지역이 339백만 원, 군 지역인 229백만 원, 금융재산은 1,731만 4천원이었다. 타 지자체와 동일하게 관대한 선정 기준을 설정함

으로써 중앙의 공공부조를 보완하도록 의도하였다.

지원내용은 아래와 같다. 생계지원과 주거지원, 교육지원은 중앙정부의 그것과 동일하지만, 광주의 위기사례지원과 같이 맞춤형 물품 및 서비스를 지원하는 사례관리지원이 400만원 이내로 규정되어 있어 광주에 비해 많은 금액을 지원하도록 되어 있다. 또한 의료지원은 500만 원으로 1회 지급액의 상한이 보다 높았다. 특히할만한 점은 시장 혹은 군수의 추가지원 결정항목인데, 중앙정부의 제도에는 없는 냉방비, 구직활동비가 설정되어 있으며, 해산비와 장제비의 금액이 다소 높은 것을 알 수 있다.

〈표 2-22〉 경기도형 긴급복지의 지원내용

(단위: 원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
생계지원	474,600원	802,000원	1,035,000원	1,266,900원	1,496,700원	1,722,100원
의료지원	1회 500만원 이내 (전액본인부담금, 요양급여(선별급여) 본인부담금, 본인기본식대 (급여)는 지원/의료기구 구입비, 제증명료, 보호자 식대는 지원 불가)					
주거지원	1~2인 387,200		3~4인 643,200		5~6인 848,600	
교육지원	초221,600원, 중352,700원, 고 432,200원 및 수업료·입학금(학교장 고지금액)					
사례관리지원	연1회 최대 4,000천원 이내의 맞춤형 물품(서비스) 및 생계지원					
시장·군수 추가지원 결정항목	냉방비	연료비	구직활동비	해산비	장제비	전기요금
	월31천원 (하절기 7,8월)	월 98천원 동절기 (10월~3월) 중 주급여를 받는 기간	월100천원 (주 급여를 받는 기간 동안)	1,000천원	1,000천원	500천원 주급여 (생계·주거) 대상자의 연체된 전기요금(재공 급 수수료) 50만원 범위 내에서 지원

자료: 경기도(2021a). 2021년 경기도형 긴급복지 사업 안내.

‘경기도형 긴급복지’의 위기상황 정의는 중앙정부의 위기사유와 크게 다르지 않았다. 다만, 시장·군수가 위기상황으로 인정하는 경우에 있어 “코로나19 여파 위기사유”를 지침상으로 추가하였는데, “1개월 이상 소득단절 임시·일용직(비정규직 등)”, “최근 1개월 매출이 전년 동기대비 30% 이하로 감소된 소상공인 및 소득상실 종사자”, “월세 등 임차료 체납가구”, “기타 시장·군수가 코로나19 위기사유라고 인정하는 경우”를 추가하여 최근의 위기상황에 대응하고자 하였다. 경기도 결산보고서 사업별 조서에 의하면 2020년의 ‘경기도형 긴급복지’ 사업의 지출액은 약 46억 3천만 원, 2019년에는 약 15억 천만 원 규모로 파악된다(경기도, 2021b; 2019).

라. 부산광역시: ‘부산형 긴급복지지원’

‘부산형 긴급복지지원’은 2021년 10월 1일부터 시행하는 제도로써, “코로나19 등 위기 상황에 놓였음에도 법·제도적으로 지원을 받지 못하는 위기가구를 대상으로 긴급 생계비를 지원하여 사각지대를 해소”하는 것을 사업 목적으로 표방하였다.¹⁴⁾

소득기준은 지자체 긴급지원제도 중 가장 높은 수준인 기준중위소득 100%이며, 재산기준은 350백만 원 이하, 금융재산 기준은 1,000만 원 이하이다. 지원은 생계비만을 1회 원칙으로 지원하고 최대 3회까지 지원할 수 있도록 되어 있다. 생계지원액은 중앙정부 긴급복지지원의 생계지원액과 동일하다. 위기상황 정의 또한 중앙정부와 동일하다. 올해 하반기에 시행되었기 때문에 아직 지원 실적은 보고되어 있지 않다.

마. 인천광역시: ‘인천형 긴급복지’

인천광역시의 ‘인천형 긴급복지’는 2020년 4월부터 현재까지 한시적 완화 기준을 적용중에 있다. 2021년 12월까지 완화 기준 적용이 계획되어 있으며, 완화된 소득 기준은 기준중위소득 100% 이하(당초 85%), 재산기준은 350백만 원(당초 188백만 원), 금융재산 기준은 1,000만 원이다(완화 전 기준과 동일). 지원 내용은 중앙정부의 지원 내용을 그대로 준용하고 있었다. 위기상황 정의도 중앙정부와 동일하다.¹⁵⁾ 10월 기준 인천형 긴급복지는 약 1,800가구(3,500여 명)를 지원한 것으로 보고되어 있다.

2. 민간 긴급복지지원제도: ‘사회복지공동모금회 긴급지원사업’

지자체 긴급복지지원사업에 더해 지역에서 중앙정부의 긴급복지지원제도를 보완하는 역할을 수행하고 있는 사회복지공동모금회(이하 공동모금회)의 긴급지원사업을 살펴본다. 공동모금회의 긴급지원사업은 17개 광역시·도의 지회를 통해 기금의 배분이 이루어지는 사실상 전국 공통의 민간 긴급지원사업이다. 지역 자체의 긴급복지지원이 존재하지 않는 지자체에서는 중앙정부의 긴급복지지원이 포괄하지 못하는 가구의 위

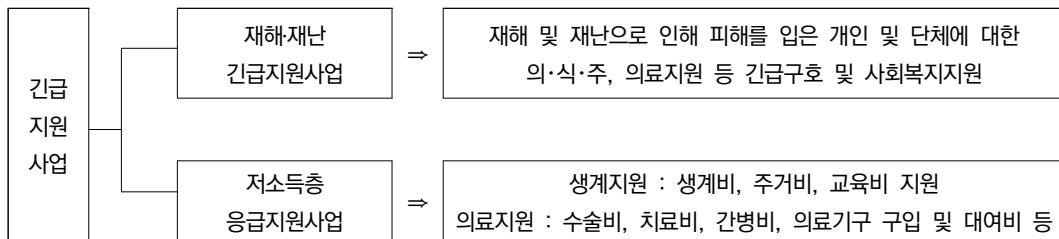
14) 부산광역시 홈페이지 <https://www.busan.go.kr/welfare/ahbssos>

15) 인천광역시 홈페이지 <https://www.incheon.go.kr/welfare/WE010103>

기 상황을 대응하고 있는 주요한 사업이라 할 수 있다.

사회복지공동모금회의 긴급지원사업은 재해·재난긴급지원사업 및 저소득층응급지원사업으로 구분되어 있다. 이 중 저소득층응급지원사업이 본 연구에서 다루고 있는 긴급복지지원과 제도적 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.

[그림 2-8] 사회복지공동모금회 긴급지원사업 종류 및 내용



자료: 사회복지공동모금회(2021). 2021년 사회복지공동모금회 긴급지원사업 통합지침

공동모금회 긴급지원사업 역시 중앙 정부 공공부조에 의한 지원이 우선적으로 적용되는 것을 원칙으로 한다. 사업의 대상자를 ‘공공부조제도의 사각지대에 노출되어 있는 대상자’로 명시하고 있다. 긴급지원사업 서비스의 제공은 대상자가 주민등록상 기재되어 있는 지역에 위치한 17개 시도 지회에서 제공하는 것을 원칙으로 하기에 지역 단위에서 작동하는 민간 긴급복지지원이라 할 수 있다.

동 사업의 대상 선정 기준은 소득인정액이 기준중위소득의 100% 이하이다. 재산 등 다른 기준은 지침에 명시되어 있지 않다. 소득인정액 산출 방식은 보건복지부의 국민 기초생활보장제도와 동일하나, 소득 항목 중 추정소득, 부양비, 사적이전소득은 적용하지 않고 있다. 이는 복지부의 긴급복지지원과 동일하다. 앞서 제시한 사업 대상자 명시와는 다르게 지침의 세부내용을 보면 기초생활보장수급자를 대상으로서 완전 배제하고 있지는 않은데, 기초생활보장수급자 중 수급 중인 급여 종류에 따라 생계 지원내용을 제외한다고 적시하고 있다. 즉, 국기초 생계급여 수급자는 생계비를, 주거급여 수급자는 주거비를, 교육급여 수급자는 교육비를 제외하는 것으로 되어 있다. 이는 수급자라면 모두 제외하는 지자체별 긴급복지지원과는 다른 설계이다. 다만, 당해 연도에 동일한 배분대상자가 동일한 사유로 동일한 사유로 중앙정부의 긴급복지지원을 받은 경우는 배분 대상에서 제외한다. 공공 부문(중앙, 지방)의 제도와 크게 구별되는 점은 “선정 기준에는 미달되나 상황적으로 지원이 불가피한 경우 배분분과실행위원회 심의

를 통해 근거를 마련하여 지원”할 수 있다고 명시한 점이다. 소득인정액 기준 외에 다른 재산 기준을 구체적으로 적시하지 않은 것도 이러한 지원 절차가 지회별로 각기 작동하기 때문으로 판단된다. 공동모금회의 긴급지원사업의 지원 내용과 취지는 아래와 같다.

〈표 2-23〉 사회복지공동모금회 긴급지원사업 지원 내용 및 취지

〈저소득층응급지원사업〉

1. 생계 지원

1-1. 생계비: 급식비, 단전·단수, 가스연체료, 건강보험체납료(공단 감액분 제외), 실직(근로 활동이 없는 상태), 소액의료비(외래), 주민등록말소자 또는 무연고자의 장제비, 기타 요청되어지는 긴급생계비. 단, 부채를 상환하기 위한 지원은 제외함.

1-2. 주거비: 월(연)임대료, 임시 주거비, 주거환경개선비용, 기타 요청되어지는 긴급주거비

1-3. 교육비: 교육비(등록금, 교복, 기타 교과서 구입 등), 기타 요청되어지는 긴급교육비

2. 의료 지원

2-1. 갑작스런 질병 또는 부상 등으로 일시적 지원을 통해 회복 가능한 입원치료에 따른 수술비 및 치료비 중 본인부담금

2-2. 기타 입원 중에 요청되어지는 간병비, 의료기구, 의료보장구 구입 및 대여비 등의 의료비(의료비 청구서에 항목이 포함되어 있거나 업체를 통해 적격증빙을 수취할 수 있는 경우에 한함)

〈재해·재난긴급지원사업〉

1. 재해·재난 피해로 인해 필요로 하게 되는 생계 지원(화재복구지원비, 교육비, 급식비, 주거비 등) 및 의료 지원

2. 재해·재난 피해로 인한 사회복지시설의 시설수리비 등 지원

3. 재해·재난 피해 복구가 요청되는 자원봉사 활동에 필요한 지원

4. 재해·재난 피해를 입은 대상자들의 심리·정서(PTSD) 프로그램 지원

자료: 사회복지공동모금회(2021). 2021년 사회복지공동모금회 긴급지원사업 통합지침

동일한 배분대상자에 대한 동일한 사유의 긴급지원은 1회계연도(1.1~12.31) 내에는 1회만 배분하는데, 다만 이를 초과하여야 할 특별한 사유가 있어 이사회(지회의 경우에는 운영위원회) 승인을 받은 때에는 추가 지원이 가능하다. 긴급지원사업의 재해·재난 긴급지원 배분금액은 1회에 개인은 500만원 이하, 법인·기관·단체 또는 시설은 2,000만 원을 초과할 수 없다. 하지만 이를 초과하여야 할 특별한 사유가 있어 이사회(지회의 경우에는 운영위원회) 승인을 받은 때에는 금액이 늘어날 수 있다는 지침 조항이 존재한다.

〈표 2-24〉 사회복지공동모금회 긴급지원사업 배분금액 기준 한도액

구분 상세 항목	저소득층응급지원사업		재해·재난긴급지원사업		
	생계 지원	의료 지원	화재피해	개인	법인·기관·단체 ·시설
지원 규모	100만원 이내	300만원 이내	· 전 소 : 300만원 이내 · 반 소 : 150만원 이내 · 부분소 : 100만원 이내	500만원 이내	2,000만원 이내

주: 지원내용에 따라 한도액내에서 차등지급을 고려할 수 있음.

자료: 사회복지공동모금회(2021). 2021년 사회복지공동모금회 긴급지원사업 통합지침

공동모금회 긴급지원사업은 지회에 개인이 직접 신청하는 방식이 아니라, 지역의 주민센터, 시·군·구청의 생활보장 담당 혹은 지회가 지정한 신청기관을 통해 신청할 수 있게 되어 있다. 공동모금회에서는 이들 기관을 신청처라 하는데, 신청처에서 접수한 신청서를 17개 자·도 지회의 배분분과실행위원회에서 지원기준과 형평성을 고려하여 지원 여부를 결정하는 방식이다. 정해진 대상 선정 기준이 주요하게 작용하는 것은 당연하겠지만, 지침 상의 심사 세부내용을 살펴보면 위원회의 정성적인 판단이 작용할 수 있는 여지를 두고 있는 것으로 판단된다. 긴급지원사업 중 저소득층응급지원사업의 심사 및 절차의 개요는 아래와 같다.

[그림 2-9] 사회복지공동모금회 저소득층응급지원사업 심사 및 지원 절차

절 차	업무 내용	수행주체
	※ 모금회 내부 단계는 생략	
저소득층응급지원 신청(개인) 접수	○ 저소득층응급지원이 필요한 개인은 긴급지원 신청처의 사회복지사에게 본회 긴급지원 신청을 의뢰 ○ 긴급지원 신청처의 사회복지사는 신청서 및 공문을 구비하여 본 회에 제출 ※세부내용 아래 참조	개인/신청처
↓		
적격여부 판정을 통한 선정(심사)	○ 행복e음의 정보를 연계·활용하고, 기 승인받은 운영지침을 바탕으로 적격여부 판정(일부 지회는 심사 운영)	모금회 (배분협력기관)
↓		
지원	저소득층응급지원 신청자에게 현금 혹은 현물을 지원	모금회
↓		
배분분과실행위원회 업무 보고	지원결과를 배분분과실행위원회에 업무보고	모금회

자료: 사회복지공동모금회(2021). 2021년 사회복지공동모금회 긴급지원사업 통합지침.

3. 중앙과 지자체, 그리고 민간 긴급복지지원사업 간 관계

지금까지 광역자치단체가 자체적으로 수행하고 있는 긴급복지지원제도와 민간의 긴급복지 중에서도 가장 대표적인 사회복지공동모금회의 긴급지원사업의 내용을 검토하였다. 사업 내용 검토 결과의 함의는 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

첫째, 광역지방자치단체별 긴급복지지원제도를 살펴본 바, 모든 지역형 긴급복지지원제도는 중앙정부의 긴급복지지원제도를 포괄성의 측면에서 보완하도록 설계되어 있었다. 일선 담당자를 대상으로 한 인터뷰 결과에서도 이러한 제도 설계에 따라 내담자에게 긴급복지지원이 이루어지고 있었다. 즉, 중앙정부의 긴급복지를 우선으로 적용하되, 대상 기준에 부합하지 않으면 지자체의 긴급복지, 다음으로 사회복지공동모금회의 긴급복지와 같은 민간의 긴급복지로 연계하는 것이다.

둘째, 그럼에도 급여의 충분성이라는 측면에서는 각 지자체별 여건에 따라 지원 내용과 수준의 차이가 발견되었다. 복지사각지대를 해소한다는 제도 본연의 목적을 달성하는 것은 포괄성 측면만의 추구만으로 가능한 것은 아니기에 급여의 충분성 혹은 적절한 종류의 지원내용을 고민할 필요가 있을 것으로 보인다.

셋째, 코로나19로 인한 위기 상황에 대해 지자체에서 적극적으로 대응하려는 노력이 돋보인다. 서울과 인천, 광주의 경우 중앙정부의 한시적 기준 완화에 조응하여 소득 및 재산 기준을 완화하였고, 완화된 기준선은 중앙정부의 그것과 동일하거나 더 관대하였다. 비록 본 연구에서는 다루지 않았지만 지자체마다 코로나19와 관련된 1회성 긴급재난지원 급여의 시행 또한 적지 않았다. 그러나, 지역형 긴급복지지원을 운영하고 있는 지자체는 6개 밖에 되지 않아, 코로나로 인한 위기상황 대응 능력과 의지에는 지역별 편차가 존재한다. 결국 중앙정부 긴급복지지원의 포괄성을 보완함에 있어 지방정부의 역할이 충분할 것이라 낙관만 하기는 어려울 것이다.

넷째, 지자체의 보완적 설계는 소득 기준의 완화에서 관찰이 되었다. 재산 기준도 시의적절하게 완화하고 있었으나, 중앙정부의 완화 수준과 연동되는 형태로 움직이고 있었고, 재산 기준 자체를 파격적으로 완화하지는 않았다. 이는 가구의 경제력을 판단하는 요소 중에서도 위기 상황에 변동이 상대적으로 큰 소득 기준을 완화의 대상으로 선택하여 중앙정부 제도의 공극을 메우려는 시도라고 할 수 있겠다. 다음 표는 지방자치단체별 긴급복지지원제도와 중앙정부 긴급복지지원제도의 사업 내용을 정리한 것이다.

〈표 2-25〉 광역지방자치단체와 보건복지부의 긴급복지지원 제도 주요 내용 비교

(단위: 만원)

주체		서울	부산	인천	광주	경기	보건복지부	
제도 내용								
대상 기준	소득	85%	100%	기준 중위소득 대비 85%		90%	75%	
	재산	25,700	35,000	18,800	20,800	시 25,700 군 16,000	대 18,800 중 11,800 농 10,100	
	금융재산	1,000	1,000	1,000	생계 700 주거 900	1,731.4	500 (주거 700)	
대상 기준: 한시적 완화	소득	100%	-	100%	85%	-	75%	
	재산	32,600	-	35,000	35,000	-	대 35,000 중 20,000 농 17,000	
	금융재산	1,000	-	1,000	생활준비금 공제 150% 상향 조정	-	생활준비금 공제 150% 상향 조정	
지원 내용	생계	1인 30 3인 50 3인 70 4인 이상 100	1인 47.4 2인 80.2 3인 103.5 4인 126.6 5인 149.6 6인 172.2	1인 47.4 2인 80.2 3인 103.5 4인 126.6 5인 149.6 6인 172.2	1인 47.4 2인 80.2 3인 103.5 4인 126.6 5인 149.6 6인 172.2	1인 47.4 2인 80.2 3인 103.5 4인 126.6 5인 149.6 6인 172.2	1인 47.4 2인 80.2 3인 103.5 4인 126.6 5인 149.6 6인 172.2	
		의료	100	-	300	-	500	300
		주거	100	-	1-2인 38.7 3-4인 64.3 5-6인 84.8	1-2인 38.7 3-4인 64.3 5-6인 84.8	1-2인 38.7 3-4인 64.3 5-6인 84.8	1-2인 38.7 3-4인 64.3 5-6인 84.8
		교육	초 22.1 중 35.2 고 43.2	-	-	-	초 22.1 중 35.2 고 43.2	초 22.1 중 35.2 고 43.2
		기타	연료비 9.8 해산비 70 장제비 80 전기요금 50 이내	-	-	-	냉방비 3.1 연료비 9.8 구직활동 10 해산비 100 장제비 100 전기요금 50 이내	연료비 9.8 해산비 70 장제비 80 전기요금 50 이내
위기상황 정의		긴급복지지원 법 제2조의 위기사유 + 자체 기준	긴급복지지원 법 제2조의 위기사유	긴급복지지원 법 제2조의 위기사유	자체 기준	긴급복지지원 법 제2조의 위기사유	긴급복지지원 법 제2조의 위기사유	
근거 법령		서울특별시 주민생활안정 지원에 관한 조례	부산광역시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례	인천광역시 저소득주민의 생활안정 지원 조례	광주광역시 저소득주민 생활안정지원 조례	경기도 저소득주민의 생활안정지원 에 관한 조례	긴급복지 지원법	

자료: 저자 작성

다섯째, 지역 차원에서 작동하는 긴급복지지원 주체로써 민간 영역, 즉 사회복지공동모금회의 역할이 그동안 주요했을 것으로 보인다. 이는 연도별 긴급지원사업의 배분금 현황을 보면 알 수 있다. 2019년과 2020년에 들어 긴급복지지원의 기준 완화, 지역별 위기 상황 대응에 대한 관심이 높아지자 공동모금회의 긴급지원 배분금 규모는 오히려 줄어든 것을 볼 수 있다. 19년 이후 공동모금회의 기준선 축소 등의 변동은 보고된 바가 없다. 따라서 코로나로 인해 위기 상황 지원에 대한 정책적 관심이 높아지기 전에는 민간 부문인 공동모금회의 역할이 컸음을 알 수 있다. 특히 지역형 긴급복지지원이 없는 지자체에서는 공동모금회의 기금 운용이 상당히 중요한 기능을 하고 있을 것으로 판단된다.

〈표 2-26〉 사회복지공동모금회 연도별 긴급지원사업 배분금 현황

구분	2017년	2018년	2019년	2020년
수혜(건)	12,021	11,088	11,115	8,335
금액(백만 원)	18,534	18,110	16,887	16,768

자료: 사회복지공동모금회의 2017년~2020년 기부금품 활용실적 명세서를 바탕으로 저자 작성

마지막으로 긴급복지지원 분야에 있어 중앙과 지방의 역할 정립에 대한 논의로써 본 절을 마치고자 한다. 담당자 FGI 결과에 의하면, 이미 주민센터와 시군구청의 일선에서는 지역 내담자의 경제력에 따라 중앙정부 제도, 지자체의 제도, 공동모금회의 제도를 순차적으로 제안하고 신청을 접수 받고 있었다. 이러한 제도 간 원활한 연계는 일선 담당자가 가진 업무 숙련도와 제도 이해에 따라 편차가 존재할 수밖에 없을 것이다. 따라서 긴급복지지원제도 설계와 관련된 중앙과 지방의 의사결정자 간 소통이 향후 더 주요해질 것으로 판단된다. 지방정부 긴급복지지원의 제도 설계에 중앙정부가 직접적으로 관여하는 것을 불가하지만, 지역 주민의 위기 상황 대응이라는 큰 방향에서 지자체의 제도 운영을 수시로 모니터링 하고 필요시 업무 협의가 이루어질 수 있는 창구를 확보해두는 것도 유효할 것이다.

연구에서 살펴본 바와 같이 지역형 긴급복지지원의 기능적 효용은 높은 평가를 받을 만한 가치가 있다. 그러나, 전국의 위기가구 긴급복지지원이라는 차원으로 시야를 확대했을 때 지방 정부 자체적인 제도 기획과 운영에는 한계가 있다. 선정 기준과 급여 내용, 감염병사태의 대응 인식과 역량 등의 차이가 분명 존재하기 때문이다. 어떤 형태

로든 지역형 긴급복지지원을 운영하고 있는 지자체가 6개 밖에 없다는 점이 가장 큰 현실이다.

이에 중앙과 지역, 양 주체의 긴급복지지원이 전국 차원에서 그 기능을 제대로 하기 위해서는 제도 설계 과정에서 모종의 방식으로 전국적으로 균일한 가구의 경제위기 대응을 추구할 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 대한 고민이 필요하다. 한가지 기회는 2022년에 모든 지자체가 수립해야 하는 제5기 지역사회보장계획을 이용하는 것도 있을 것이다. 2023년부터 4년간 광역자치단체가 시행해야 하는 동 계획은 지역 차원에서 수행할 사회보장의 중장기 계획이며, 매년 꾸준히 실적과 성과를 모니터링하도록 되어 있다. 지역사회보장계획은 중앙정부의 사회보장기본계획과 접점이 있도록 법에 명시되어 있기에 지역사회보장계획 수립의 가이드로써 코로나19 등 전국적인 재난 상황에 대응할 수 있는 체계와 정책내용을 담도록 권하는 방법이 있겠다. 지역사회보장계획의 수립은 지자체의 재량 사항이므로 가이드만 제시하는 것으로는 한계가 있지만, 전국적으로 균일한 가구의 경제적 위기 대응이라는 대의 안에서 논의를 시도해보는 것도 가치 있는 작업일 것이다.

제3절 소결

긴급복지지원제도는 기존의 사회안전망이 포괄하지 못하는 저소득층을 대상으로 빈곤층으로의 유입 전방에서 최초로 방어하는 최후의 안전망(last resort)이다. 제1절에서 검토한 중앙부처의 긴급복지지원제도는 「긴급복지지원법」에 법적 근거를 두고 사회적 위험에 대응하는 고유한 대처기제를 가지고 있을 것으로 간주하는 중산층이나 고소득층과 구분하여, 저소득층이 위기로 인하여 빈곤층으로 떨어지거나 극단적인 선택을 하지 않을 수 있도록 즉시 개입한다. 이에 선지원 후처리, 단기지원, 타법률 지원 우선의 원칙을 두고 위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층을 신속하게 지원한다. 따라서 법률에서 제시하고 있는 위기사유와 소득 및 일반재산, 금융재산 기준을 준용하여 대상자를 선정한다.

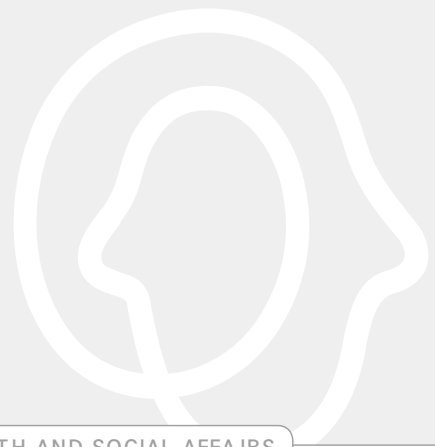
긴급한 지원이 필요한 이에게 생계비, 의료비, 주거 등 적절한 내용의 지원을 제공하며, 지원 기간은 위기의 심각성과 회복력 등을 고려해 결정한다. 기초자치단체의 긴급

복지지원 담당 공무원이 발굴된 신청자를 대상으로 현장확인 및 지원, 소득 및 재산 등 사후 적정성 조사, 부적합 판정 시 환수, 긴급복지지원 전후 타 지원과 연계 업무를 수행하며, 지원 적정성과 연장 및 환수를 결정하는 긴급지원심의위원회를 지원한다. 긴급복지지원 일련의 절차를 총괄하는 담당 공무원은 기초자치단체 단위에 배치되는데, 2021년 7월 기준 지자체당 2.44명의 실무자가 근무하고 있다.

제2절에서는 중앙부처의 긴급복지지원제도가 포괄하지 못하는 생계위기가구를 대상으로 광역자치단체 및 민간에서 운영하는 긴급복지지원제도를 검토하였다. 서울과 부산, 인천, 광주, 경기에서 자체사업을 운영하고 있다.¹⁶⁾ 제도 개요를 분석한 결과, 지역별 관련 조례를 법적 근거로 하여, 자체 기준에 의한 위기사유를 법률에 의한 위기사유와 함께 적용하고 있는 서울과 광주를 포함한 5개 지역에서는 모두 중앙부처의 제도에 의한 소득, 재산, 금융재산 기준을 완화하여 적용하고 있다. 민간기관에 의한 긴급복지지원 중 대표적인 사례로 검토한 공공모금회 긴급지원사업 또한 소득 기준을 완화하고 재산 기준을 적시하지 않음으로써 ‘공공부조제도의 사각지대에 노출되어 있는 대상자’를 포괄하고 있다. 하지만 지원 내용은 경기에서 구직활동비를 지원하는 것 이외 대부분의 경우 중앙부처의 내용을 준용하고 있어 필요에 따라 유연하게 지원하는 데에는 한계가 있다.

중앙부처에 의한 긴급복지지원제도는 2006년 제도 도입 이후 사회경제적 변화와 위기의 다양화 등에 대응하여 대상자 포괄성 및 대응 방식 등의 측면에서 지속적으로 발전해왔다. 지방자치단체와 민간에 의한 긴급복지지원은 중앙부처 제도의 대상자 포괄성을 확대하는 방식으로 자리잡고 있다. 긴급복지지원이 위기상황에 대응해 신속하게 필요한 내용을 지원한다는 측면에서, 지역의 특수성을 고려해 지방자치단체 및 민간기관에 의한 지원 내용 다양화의 필요성을 검토할 수 있다.

16) 단, 기초자치단체 단위의 긴급복지지원제도는 제2절의 검토 범위에서 제외하였다.



제3장

해외 긴급복지지원 제도 분석

제1절 영국 긴급복지지원제도

제2절 독일 긴급복지지원제도

제3절 소결

제3장 해외 긴급복지지원 제도 분석

제1절 영국의 긴급복지지원제도

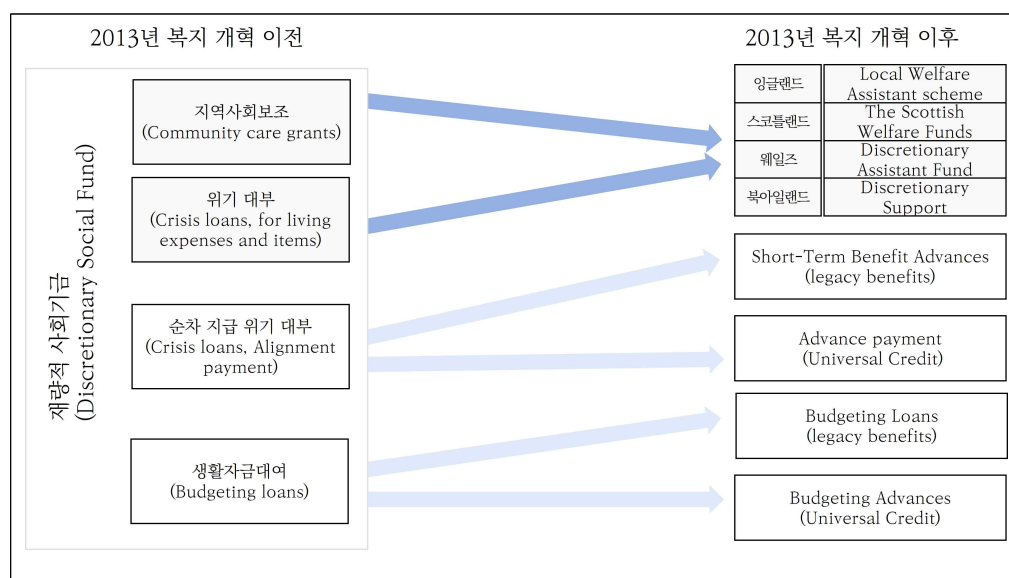
본 절에서는 영국에서 시행되고 있는 제도 중 우리나라의 긴급복지지원제도와 견줄 수 있는 복지 제도를 살펴본다. 2013년 복지개혁 이전까지 영국에서는 재량적 사회기금(Discretionary Social Fund)을 통하여 지자체에서 긴급한 사유가 있는 이들에 대하여 대여자금이나 생활비를 제공할 수 있도록 하는 프로그램을 운영하였다. 그러나 2013년 복지개혁으로 중앙정부차원의 긴급복지지원제도는 폐지되고 이의 추후 운영은 각 지방정부의 재량에 맡겨지게 되었다. 이에 본 절에서는 우선 복지개혁 이후 긴급복지지원제도가 어떻게 시행되었는지 제도의 변화 과정을 살펴보았다. 다음으로 현재 각 지방정부에서 시행되고 있는 긴급복지지원제도를 영국 잉글랜드 내 요크와 버밍엄, 그리고 스코틀랜드의 사례를 통하여 살펴보았다. 마지막으로 코로나19 확산에 대응한 영국의 긴급복지지원 대응을 검토하였다.

1. 영국 긴급복지지원제도 제도 개요

2013년 복지개혁 이전까지 재량적 사회기금은 위급한 상황을 맞이한 영국인에게 신속하게 복지 자원을 제공하는 역할을 하였다. 영국의 기초생활보장제도에 해당하는 유니버설 크레딧(Universal Credit)의 수급자나 이의 수급 개시를 기다리고 있는 이들, 재난을 당하거나 여타 긴급한 상황의 발생으로 인하여 즉각적이며, 단기적인 필요가 있는 이들, 그리고 거주 시설을 떠나 독립적인 생활을 시작하는 이들을 대상으로 생활에 필요한 자금을 대여하거나, 가구, 연료, 음식 등의 필수적인 물품이 결핍되지 않도록 하였다. 개인들이 경험할 수 있는 특정 시점의 위기 상황에 대하여 즉각적인 도움을 제공하여 재난적 상황으로부터 시민들을 보호하는 사회적 안전망으로 기능해온 것이다(Nichols and Donovan, 2021, p.10).

재량적 사회기금은 세부적으로 위기대부(Crisis loans)와 지역사회보조(Community care grants), 생활자금대여(Budgeting loans)의 3가지 프로그램으로 구분될 수 있다. 여기서 위기대부는 재난을 당하거나 긴급한 욕구가 있는 이들을 대상으로 하는 대부 프로그램과 유니버설 크레딧의 첫 급여나 본인의 임금 수령을 기다리고 있는 자들을 대상으로 하는(Alignment payment) 대부프로그램으로 나뉜다. 생활자금 대여 역시 유니버설 크레딧을 수급자를 대상으로 하는 프로그램으로 가구나 의류 구매 이사 비용과 같이 추가적인 생활비 지출 부담이 있는 경우 무이자로 용자를 제공하였다. 지역사회보조는 시설을 떠나 지역사회에서 자립생활을 시작하는 이들이나, 이미 자립생활을 하는 이들 중 어려움을 겪는 이들에게 비상환성(non-repayable) 급여를 제공하는 프로그램을 말한다. 이러한 하위 프로그램의 내용을 살펴보면 우리나라 긴급복지지원제도 보다는 기초생활보장제도에서 수급자로 보장이 결정되기 이전에 긴급하게 생계급여를 지급하는 긴급 생계급여나, 수급자 중 일상적이지 않은 긴급한 욕구가 있을 때 지원되는 해산급여, 장제급여 등과 유사한 성격을 지닌다. 즉, 재량적 사회기금에서도 지역사회보조와 위기 대부 프로그램만이 우리나라의 긴급복지지원제도와 같은 성격을 갖는 프로그램이라 할 수 있다.

[그림 3-1] 2013년 복지개혁 전후 재량적 사회기금 변화



자료: The Child Society (2020), p.6을 토대로 저자가 재구성

2013년 4월 전면적으로 복지제도가 개편되면서 영국의 재량적 사회기금은 세부 프로그램이 폐지되거나 여타 복지 제도로 대체된다. 유니버설 크레딧의 수급자나 지원자들을 대상으로 하는 재량적 사회기금 프로그램들은 중앙정부의 유니버설 크레딧 제도 내에서 긴급한 상황에 있는 기수급자를 대상으로 하는 선-대부(Budgeting Advances) 프로그램이나 수급 판정을 중인 이들을 대상으로 하는 선지급(Advance payment)으로 대체되었다. 이 외에도 구직자 수당(Jobseekers' allowance), 소득보조금(Income support), 고용보조금(Employment and Support Allowance), 돌봄수당(Carer's Allowance), 연금 크레딧(Pension Credit) 등의 각종 법정 제도 지원자에 대한 대부 및 선지급 프로그램 역시 생활자금 대여나 위기 대부 프로그램을 대체하는 역할을 한다.

반면, 본 연구에서 주목하는 긴급복지지원제도 성격의 프로그램들은 중앙정부 차원의 대체 프로그램이 마련되지 않았다. 이에 따라 영국의 구성국 잉글랜드와 스코틀랜드, 웨일즈와 북아일랜드에서는 각기 다른 방식으로 대응하였다. 우선 영국 인구의 84%가량을 차지하는 잉글랜드의 경우 관련 재정을 150여 개 상위 지방정부로 이양하였고, 지방정부가 자율적으로 지역복지보조계획(Local Welfare Assistant Scheme)을 설계하고 시행하도록 하였다(The Children's Society, 2020, p.6). 잉글랜드 이외에 자치 의회를 갖는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 중앙정부의 재량적 사회기금이 폐지된 이후 자체적으로 위기대부와 지역사회보조를 직접 대체하는 프로그램을 도입하고 운영하고 있다(Nicolas and Donovan, 2021, p.10).

이 같은 제도 변화로 인하여 영국 내 각 구성국은 긴급복지지원에 할당된 예산의 규모와 1인 평균 지원액이 큰 차이를 나타내게 된다. 특히 온전히 지방 정부에게 그 운영을 맡긴 잉글랜드의 경우 스코틀랜드나 북아일랜드에 비하여 1인당 지출액이 10%에 불과하다(〈표 3-1〉 참조). 이후부터는 잉글랜드와 그 외 구성국들이 복지개혁이후 긴급복지지원 관련한 제도를 어떻게 운영하는지를 살펴보고 이를 통해 왜 이렇게 지출 격차가 커지게 되었는지를 가늠해보았다.

〈표 3-1〉 영국 구성국별 2019/20년 긴급복지지원제도 지출액

(단위: 파운드)

구분	총 지출액(백만)	1인당 지출액
잉글랜드	35.8	0.64
스코틀랜드	37.6	6.88
웨일즈	13.2	4.19
북 아일랜드	12.9	6.79

주: Nicols and Donovan (2020)는 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지출액은 정보공개를 통하여, 스코틀랜드의 경우 스코티시 복지 기금 데이터에서 지출 자료를 구하고, 통계청의 인구 수로 1인당 지출액을 계산함.

자료: Nicols and Donovan (2020), p. 17

2. 복지개혁 이후 영국 긴급복지지원제도

가. 잉글랜드

재량적 사회기금의 폐지된 이후 노동연금부에서는 2년간(2013/14년, 2014/15년) 잉글랜드 지방정부에 긴급복지지원제도 관련 재정 지원을 유지하였다. 2011년 상반기 기준에서 각 지방정부에서 지출된 위기대부와 지역사회보조 프로그램 예산에 비례하여 지역복지보조계획에 대한 재정을 지원한 것이다. 그러나 2015/16년 재정부터는 지역복지보조계획에 대한 별도의 전용 예산을 할당하지 않고 지방정부에 제공하는 전체 세입지원보조금의 일부에 지역복지보조계획 관련 예산을 포함했다. 즉, 긴급복지지원에 대한 예산 사용을 완전히 지방정부의 재량에 맡긴 것이다. 세입지원보조금에서 지역복지보조계획에 할당되길 희망하는 예산액을 매년 발표하기는 하였으나, 그 금액 역시 2015/16년부터 2019/20년에 이를 때까지 동결되었다.

긴급복지지원제도의 지방 이양은 결과적으로 잉글랜드 내 관련 지원의 급격한 축소로 이어졌다. 영국에서는 이 시기 미국발 금융위기 이후로 지방정부에 대한 예산지원액이 대폭 감소하고 있는 상황이었다. 가령, 2009/10년 대비 2020/21년 지방정부의 재정지출 규모는 21%나 감소하였다. 이처럼 지방정부의 재정이 크게 악화된 상황에서 법적 의무나 지침이 없는 지역복지보조계획 관련 지출은 줄어들게 되었다(The Children's Society, 2020, p.9, Nichols and Donovan, 2021, p.11). 가령 잉글랜드의 긴급복지지원 관련 지출은 2010/11년 218.1백만 파운드에서 2019/20년 35.8백만 파운드로 급격하게 줄어들게 된다.

지방 이양에 따른 또 다른 문제는 잉글랜드 내 긴급복지지원제도의 규모의 격차가 상당히 크다는 점이다. Nichols and Donovan(2021)에 따르면 잉글랜드 내 조사대상인 151개 지방정부 중에서 25개 지방정부는 2019/20년에 지역복지보조계획에 해당하는 프로그램 자체를 운영하지 않는 것으로 파악되었다. 인구수로 보면 잉글랜드 주민의 약 20%가 긴급복지지원제도가 없는 지역에서 살고 있는 것이다(p.20-21). 물론 소득 수준이나 고용, 건강 및 장애, 범죄, 주택 등 생활환경이 열악한 지역일수록 지출액은 높아졌다. 그러나 상대적으로 복지 욕구가 높을 것으로 보이는(다중격차지수가 높은) 지방정부일지라도 지역복지보조계획에 해당하는 프로그램의 지출액은 지방정부에 따라 격차가 크게 나타났다. 예를 들어, 다중격차지수가 가장 높은 10개 지방정부 내에서도 리버풀은 1인당 지출액이 6.91파운드인 반면, 버밍엄은 0.52파운드에 불과하였다.

긴급복지지원 제도의 지방 이양은 각 지자체가 시민들에게 필요한 긴급한 욕구에 가장 적절하게 대응할 수 있다는 점에서 의의를 지닌다. 그러나 중앙정부의 지침이나 재정적 지원이 부재한 상황에서 지방정부가 이 제도를 내실 있게 운영하기 어려워 보인다. 더불어 한 국가 내에서도 거주 지역에 따라서 복지 제도의 혜택을 차등적으로 받는다는 점 역시 한계점으로 드러나고 있다.

나. 잉글랜드 외 구성국

재량적 사회기금 폐지 이후 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드에서는 각 구성국별로 긴급복지지원에 해당하는 제도를 지속해서 운영하고 있을 뿐만 아니라 이전보다 발전시켰다고 평가받는다. 전술하였듯 2013년 4월, 영국 노동연금부는 재량적 사회기금 중 위기 대부와 지역사회보조 두 요소를 폐지했고 관련 예산을 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 정부(Ministers)로 넘겼다. 스코틀랜드 정부를 비롯한 잉글랜드 외 구성국에서는 영국 정부에서 제공한 예산에 자체 예산을 더 투입하여, 재량적 사회기금의 위기 대부와 지역사회보조에 상응하는 프로그램을 자체적으로 도입하여 시행하고 있다.

우선 스코틀랜드 국회는 2015년 복지기금법(The Welfare Funds (Scotland) Act)을 통과시켜 32개의 스코틀랜드 지방정부에 고유의 복지기금을 운영할 의무를 부과했다. 이 법을 통해 지방정부의 복지기금 운영과 관련한 규정과 지침을 관장할 수 있는

권한을 스코틀랜드 중앙정부가 갖도록 했다. 또한, 복지기금규정(The Welfare Fund (Scotland) Regulations) 2016을 통과시켜 긴급복지 지원 기금인 각 지방정부의 복지기금 운영 과정에서의 급여대상자 선정, 급여 제공, 급여전달 방식에 대한 기본적인 원칙을 제시하고 있다(Scottish Government 2021a, p. 20).

스코틀랜드 복지기금은 위기보조금(Crisis Grants)과 지역사회 보조(Community Support Grants)로 구성되어 두 프로그램의 기능은 과거 재량적 사회기금의 위기대부, 지역사회보조와 유사하다. 하지만 스코틀랜드의 위기보조금은 재량적 사회기금의 위기 대부 프로그램과는 달리 비상환성 현금 보조금을 제공한다. 재량적 사회기금의 위기대부가 재난을 당하거나 긴급한 상황을 처한 이에게 무이자 용자를 제공하는 프로그램이었던 것과는 대조적이다(Nichols and Donovan, 2021, p. 12).

스코틀랜드 국회에서는 복지기금규정을 통해 기본적인 복지기금 운영 원칙을 제시하고, 또한 격년 단위로 복지기금의 시행 지침과 권고를 담은 스코틀랜드 복지기금 규정 가이드라인(Scottish Welfare Fund Statutory Guidance)를 발간하고 있다. 그럼에도 스코틀랜드 정부에서 강조하는 점은 급여신청 절차, 심사 방법, 급여 내용 및 전달 방식까지, 중앙정부가 제시하는 원칙에 부합하는 구체적인 복지기금 운영지침은 각 지방정부에 재량에 맡긴다는 점이다. 이는 지역사회의 욕구, 지역사회의 다른 복지 자원 및 복지서비스, 지방정부의 복지서비스 전달체계 및 구조 등을 고려하여 각 지방정부가 처한 상황에 맞는 최적의 운영방안을 마련하도록 하기 위함이다(Scottish Government, 2021a, p. 20-21; Scottish Government, 2021b, p. 5).

웨일즈에서는 재량적 보조기금(the Discretionary Assistance Fund)이 보다 중앙집권적인 형태로 운영되고 있다. 웨일즈에서 긴급복지지원 프로그램을 신청할 경우 하위의 지방 정부에서 이에 대응하는 것이 아니라, 웨일즈 정부가 직접 보조금을 제공한다. 웨일즈 역시 긴급 보조금(Emergency Assistance Payments)과 개인 보조금(Individual Assistance Payments)이라는 두 가지 프로그램을 운영하고 있으며, 긴급한 욕구가 있는 이들에게 대여자금을 제공하기보다는 보조금을 지급하는 형태로 운영이 되고 있다.

마지막으로 북아일랜드 역시 재량적 사회기금을 대체하는 재량적 지원(Discretionary Support)이라는 제도를 운영하고 있다. 이 제도는 웨일즈와 같이 중앙정부에 해당하는 북아일랜드 의회의 지역사회부(Department of Communities)에 의하여 재

원이 조달되고, 운영된다. 북아일랜드는 재량적 보조 대부(Discretionary Support Loans)와 재량적 보조금(Discretionary Support Grants)으로 두 가지 프로그램을 운영하고 있다.

이처럼 각 구성국에서는 중앙정부 차원에서 재원을 제공하거나 직접 제도를 운영함으로써 긴급복지지원에 관한 1인당 지출액이 잉글랜드에 비하여 상당히 높은 수준으로 확인된다.

다. 긴급복지지원제도 운영 사례

그렇다면 세부적으로 잉글랜드 내 각 지방정부와 잉글랜드 외의 구성국에서 어떻게 긴급복지지원제도가 운영되고 있는지를 살펴보자. 본 연구에서는 잉글랜드의 지역복지보조계획의 사례로 버밍엄과 요크와 중앙정부 차원에서 재정적, 제도적 지원을 이어가고 있는 스코틀랜드의 에딘버러를 구체적인 운영 사례로 살펴보았다.

1) 버밍엄시의 지역복지급여

잉글랜드의 지방정부에 해당하는 버밍엄시(City of Birmingham)에서는 지역복지공급(Local Welfare Provision)이라는 이름으로 지역복지보조계획을 시행하고 있다. 이 사업은 전적으로 시 당국의 재량에 의하여 운영되는 제도로, 모든 잠재적인 신청자들에게 급여신청의 기회는 열려있으나 법적인 권리로 보장되는 급여는 아니다(Birmingham City Council Benefit Service, 2021, p.4). 즉, 해당 요건을 갖추더라도 반드시 보장되는 급여가 아니라는 뜻이다. 특히 해당 회계연도에 관련 예산액이 고갈되면 급여 제공이 중단된다는 점을 공시하고 있다(Gibbson, 2017, p.20) 위기의 상황을 겪더라도 연말에 겪으면 급여를 타지 못하게 될 가능성이 커지는 것이다.

버밍엄시에서 강조하는 또 다른 중요한 원칙 중 하나는 현금거래를 최소화하고 재화와 서비스를 중심으로 제공된다는 점이다(Birmingham City Council Benefit Service, 2021, p.4). 특히 현금거래를 최소화하기 위하여 가능한 기술(technology)을 활용하며, 현금 급여 대신 선불카드나 현물의 형태로 보조가 이뤄진다. 마지막으로 긴급복지지원의 특성에 따라 긴급업무팀(Emergency Duty Team)이 정규 근무시간 이외에도

관련 서비스를 제공하고 있다는 점이 주요한 특징이라 할 수 있다(ibid, p.4).

〈표 3-2〉 영국 버밍엄시 지역복지급여(Local Welfare Assistance Scheme)

구분	위기보조(Crisis grant)	지역사회보조(Community Care Grant)
개요	홍수, 가스 폭발, 화재 등 재난의 발생으로 인하여 다른 경로를 통해서도 자신이나 자신의 직계가족이 처한 건강 혹은 안전 위협 문제에 제대로 대처하기 힘든 이들을 지원하기 위한 프로그램	개인이 시설을 떠나 지역사회에 자립할 수 있도록 돕거나 이미 자립생활을 하고 있는 개인과 그의 가족이 지속적으로 자립생활을 할 수 있도록 지원하는 프로그램
대상	<p>〈자격조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16세 이상 버밍엄시 거주자 - 자원 부족으로 본인 혹은 가족의 단기적이고 즉각적인 욕구를 충족하지 못하는 상황 - 영국 내 체류 자격이 있으며 복지 혜택을 받는데 법적인 장애가 없어야 함. <p>〈대상자〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 식품이나 난방 등 필수적 욕구의 미충족 - 건강의 갑작스러운 악화 - 아동이 시설에 맡겨지는 위기 - 가족 단위가 해체되는 위기 	<p>〈자격조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16세 이상 버밍엄시 거주자(다만, 가족 폭력으로 인해 기존 가구를 떠나서 버밍엄시 정착하려고 할 경우 대상) - 영국의 공공부조에 해당되는 소득지원(Income Support), 소득기반 구직자 수당(Income-based Jobseekers' Allowance), 소득 기반 고용지원수당(Income-based Employment Support Allowance)나 노인 대상 공공부조인 연금 크레딧(Pension Credit)의 수급 대상이 되거나 급여 수급 예정자 - 위의 급여의 수급자가 아닐 경우 급여신청자 개인 혹은 가족이 자원 결핍으로 인하여 자신들의 즉각적이고 단기적인 필요(needs)를 충족시키지 못하고 있음을 증명해야 함. - 영국 내 체류 자격이 있으며 복지 혜택을 받는데 법적인 장애가 없어야 함.
급여	아래의 필요로 해결할 수 있는 현물이나 선불카드 <ul style="list-style-type: none"> - 식품과 난방 - 기저귀, 침구류, 식기류 등 생필품 	아래의 물품을 얻을 수 있는 선불카드나 현물 <ul style="list-style-type: none"> - 가구 - 가전제품 - 가사용품
전달 체계	<ol style="list-style-type: none"> ① 버밍엄시 의회 홈페이지 접속하여 온라인 급여 신청서 제출 ② 급여서비스팀(the Benefit Service)에서 온라인 신청서 확인, 사정 작업 개시 ③ 급여서비스팀은 가급적 급여신청완료일 당일, 또는 최대 48시간 이내에 다음 사항 고지 <ul style="list-style-type: none"> • 급여 수령 내용 • 급여의 제공 방법, 시기, 제공 대상 • 재심사 청구 권한 	<ol style="list-style-type: none"> ① 버밍엄시 의회 홈페이지 접속하여 온라인 급여 신청서 제출 ② 급여서비스팀(the Benefit Service)에서 온라인 신청서 확인, 사정 작업 개시 ③ 급여서비스팀은 10일 이내에 다음 사항 고지 <ul style="list-style-type: none"> • 급여 수령 내용 • 급여의 제공 방법, 시기, 제공 대상 • 재심사 청구 권한
재정	중앙정부가 지방정부에 제공하는 전체 세입지원보조금에 포함되었으나 해당 목적으로만 할당된 재정은 아님.	좌동
법령	복지개혁법(Welfare Reform Act) 2012	좌동

자료: Birmingham City Council Benefit Service(2021), p.5-8을 토대로 저자 작성

버밍엄시에서는 지역복지공급 하에 두 가지 세부 프로그램이 운영되고 있다. 첫 번째는 홍수나 가스 폭발과 같은 재난의 발생으로 인하여 식품이나 난방, 생필품 등의 긴급한 필요가 있는 이들에게 제공하는 위기보조(Crisis grant)다. 두 번째는 지역사회보조로 시설에 있던 개인이 시설을 떠나 지역사회에 자립하고자 하거나, 시설에 가지 않고 지역사회에 남기 위하여 필요한 자원을 제공하는 프로그램이다. 이 두 가지 프로그램 모두 과거 재량적 사회기금의 '위기대부', '지역사회보조'와 동일한 취지로 운영되는 프로그램이다(ibid, pp.5, 8).

프로그램의 내용을 세부적으로 살펴보면(〈표 3-2〉) 위기보조는 주로 식품이나 난방 등 필수적인 욕구의 미충족에 대응하기에 급여성서비스팀이 급여성신청 후 48시간 이내에 대응토록 하고 있다. 버밍엄시의 긴급업무팀(Emergency Duty Team)은 주중의 정규 업무 시간 이외에도 위기보조와 관련하여 숙련된 사회복지사가 전화 문의를 받는다. 지역사회보조는 지역사회에 자립적인 생활을 목표로 하는 만큼 가구나 가전제품, 가사용품 등을 구매할 수 있는 선불카드나 현물을 제공하고 있다. 이 프로그램의 수급 판정 역시 버밍엄시 담당자의 재량에 온전히 맡겨져 있다. 담당자는 신청자와 그의 가족이 처한 상황의 성격, 이 지원으로 가족 해체를 막을 수 있는지, 가족 중 어린이나 청소년의 성장을 지지해줄 수 있는지를 중점적으로 판단한다(ibid, pp.3-4).

2) 요크시의 재정적 보조 계획(Financial Assistance Scheme)

요크시(City of York Council) 역시 잉글랜드의 지방정부로, 요크시 재정적 보조 계획(York's Financial Assistance Scheme)이라 불리는 지역복지보조계획을 운영하고 있다. 이 제도는 ① 긴급보조(Emergency Assistance), ② 지역사회보조(Community Assistance), ③ 재량적 주거 급여(Discretionary Housing Payments), ④ 의회 재량적 조세 감면(Council Tax Discretionary Reduction) 등 네 개의 세부적 프로그램으로 구성되어있다(City of York Council, 2021, p. 1). 요크시의 재정적 보조 계획의 특징은 재량적 사회기금 내 '위기대부'에 상응하는 긴급보조와 '지역사회보조'에 상응하는 지역사회보조 외에도 주거급여나 조세감면과 같은 두 가지 별도의 프로그램을 운영하고 있다는 점이다. 다만 이 두 가지 급여는 긴급하고도 갑작스러운 위기상황에 대응한 급여라기보다는 경제적으로 궁핍한 상황에 처한 이들

을 대상으로 중앙정부의 유니버설 크레딧이나 주거급여 등에 더하여 지방정부가 추가적인 복지를 제공하는 기능을 하고 있다. 따라서 본 고에서는 긴급복지지원의 성격을 지닌 긴급보조와 지역사회보조 프로그램에 집중하였다.

〈표 3-3〉 영국 요크시 재정적 보조계획(Financial Assistance Scheme)

구분	긴급보조(Emergency Assistance)	지역사회보조(Community Assistance)
개요	재난이나 위기로 인한 즉각적이고 단기적인 욕구 보조	지역사회로 이주하거나 지역사회에 남아있기를 원하는 취약계층 보조
대상	<p>〈자격 요건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16세 이상 요크시에 거주자 - 요크로 거주 이전하거나 혹은 요크에 계속 거주하고자 하는 데 있어 비상사태가 발생했거나 긴급한 도움을 필요로 하는 자 - 다음 사회복지 급여 중 하나 이상을 수급하는 자 <ul style="list-style-type: none"> • 주거 급여 그리고(또는) 지방의회 조세보조 • 유니버설 크레딧 • 소득지원 또는 소득기반 구직자 수당 • 고용지원수당 • 연금 크레딧 • 또는 현재 돌봄을 제공하는 기관이나 거주시설에서 퇴소한 직후, 위의 급여 중 하나를 받을 것으로 기대되는 사람 <p>〈대상자〉</p> <p>위 자격 요건을 나타내는 이들 중 아래와 같은 상황에 처한 이들을 대상으로 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가정 폭력으로 인해 주거지를 옮기고자 하는 자(옮긴 자) - 재난이나 긴급상황으로 인해 거주지에 손상을 입은 자 - 노동연금부에서 제공되던 급여 지급이 중단되거나 급여액이 줄어들었으며, 이 결정에 대해 현재 자신이 재심사 요청을 하고 있음을 증빙할 수 있는 자 - 연 15,103.40 파운드 미만의 소득을 버는 자 (다만, 해당 소득 이상을 벌더라도 재난을 겪을 경우 개인의 재정 상황을 검토하는 추가적인 사정을 실시함) 	
급여	<p>아래 물품에 대한 현물 또는 바우처</p> <ul style="list-style-type: none"> - 식료품 (주로 슈퍼마켓 바우처의 형태로) 및 난방비 - 교통비 (가까운 친지의 장례식에 참석하거나 혹은 갑작스럽게 병원입원하게 되거나 최근 건강상태가 크게 악화된 친지를 방문하고자 할 때) - 의류품 	<p>아래의 물품을 얻을 수 있는 선불카드나 현물</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가구 - 가전제품 - 가사용품
전달 체계	<p>① 요크시 홈페이지 접속하여 온라인 급여 신청서 제출, 또는 전화 연결 창구로 신청</p> <p>② 담당자는 급여 신청 후 24시간 내, 가능하면 급여신청 당일에 신청자에게 연락 취함</p> <p>- 급여 지급 여부와 급여 내용은 전적으로 요크시의 재량에 따라 결정됨.</p>	
재정	중앙정부가 지방정부에 제공하는 전체 세입지원보조금에 포함되었으나 해당 목적으로만 할당된 재정은 아님.	
법령	복지개혁법(Welfare Reform Act) 2012	

자료: City of York Council (2021), p.2-6을 토대로 저자 작성

요크시의 재정적 보조계획은 앞서 살펴본 버밍엄시의 사례와 급여의 내용이나 운영 방식에 있어서 대체로 유사한 성격을 지닌다(〈표 2-3〉 참조). 다만, 제도의 대상자가 이미 유니버설 크레딧을 비롯한 사회복지 급여를 수급하고 있는 이들이라는 점에서 제한적인 집단을 대상으로 운영되는 것으로 보인다. 급여의 내용 역시 버밍엄시와 마찬가지로 필요에 따른 현물이나 바우처를 제공하며 현금은 제공되지 않는다. 급여신청 시 요크시 담당자는 가능하다면 급여신청 당일에, 늦어도 24시간 이내에 신청자에게 연락을 취하도록 하고 있다(City of York Council, 2021, p. 6). 온라인 신청 플랫폼 외에도 요크시에서는 재정적 보호계획팀에 연락할 수 있는 두 개의 전화 연결 창구를 제공하고 있는데, 평일 근무시간에 가동되는 두 개의 전화 연결 창구 외에도 요크시에서는 긴급 연락망을 제공하고 있다.

급여지급 여부와 급여 내용은 전적으로 요크시의 재량에 따라 결정된다. 급여 수급 불가능 판정을 받은 신청자는 재심사 신청을 할 수 있는데, 그 경우 이전에 급여 결정을 내린 직원이 아닌 다른 직원이 해당 업무를 맡고 급여지급 결정을 내린다. 다시 급여지급 불가능 판정이 내리질 경우, 요크시에서는 지원을 신청할 수 있는 다른 기관에 안내하고 필요 시 다른 기관에 급여 신청자를 의뢰한다(City of York Council, 2021, pp. 6-7). 긴급보조와 지역사회보조 급여의 내용만 다른데, 긴급보조는 식료품과 난방비 등 생필품의 현물을 제공하며, 지역사회보조는 가구, 가전제품 등을 현물이나 바우처, 선불카드로 제공한다.

3) 에딘버러의 스코틀랜드 복지기금(Welfare Fund)¹⁷⁾

스코틀랜드에서도 재량적 사회기금의 위기대부나 지역사회보조에 상응하는 위기보조금과 지역사회보조 프로그램을 운영하고 있으며 두 프로그램의 목적이나 대상자 역시 재량적 사회기금의 내용과 유사하다. 다만 앞서 살펴본 버밍엄시나 요크시에서 대상자를 공적 부조의 수급자나 수급 예정자로 한정하고 있는 것과 달리 스코틀랜드에서

17) 재량적 사회기금 폐지 이후 스코틀랜드에서는 복지기금법을 통하여 지방 정부로 하여금 재량적으로 긴급 복지지원제도를 운영하도록 하다. 다만, 세부적인 내용은 지방정부의 재량에 맡기고는 있으나 2년에 한 번씩 복지기금의 운영에 관한 가이드라인을 제공하고 있다. 이에 본 연구에서는 에딘버러시에서 별도로 공표한 지침이 없는 경우 스코틀랜드 정부에서 발표한 운영방안을 참고하여 에딘버러시의 복지기금 운영 사례를 작성하였다.

는 공공부조 수급 시 저소득 요건을 충족한 것으로 간주하는 정도에 그친다.

스코틀랜드 복지기금의 또 다른 특징점은 급여의 지급 방식이 기본적으로 현금이나 현금의 등가물인 바우처, 현금은행이체 방식이라는 점이다. 현금이 아닌 현금의 등가물로 클라이언트에게 급여를 제공할 시, 지방정부에서는 급여 사용과정에서 클라이언트가 겪을 수 있는 낙인에 대해서 설명해야 하고, 이를 최소화하기 위한 조치들을 취해야 한다(Scottish Government, 2021b: 24). 긴급상황 발생 시 생활비 지출을 지원해주는 현금 급여나 혹은 현금의 등가물이 주로 제공되며, 급여신청자가 재난을 당했을 경우에는 생활비 지원과 더불어 생활 용품이나 가구(household goods) 등을 제공한다(Scottish Government, 2021b, p. 7, 24). 또한, 별도의 기준은 없으나 지방정부에서는 자체적으로 판단할 때, 가족 장례식이나 교도소 혹은 병원 방문이 필요하다고 판단될 시, 급여신청자에게 대중교통비나 택시비, 연료비 혹은 교통 바우처를 제공할 수도 있다(Scottish Government, 2021b, pp. 30-31).

에딘버러시(The City of Edinburgh)에서도 위기보조금이나 지역사회보조를 신청하는 이들에 대하여 신속히 대응하도록 전달체계를 구성하고 있다¹⁸⁾. 전화 또는 온라인을 통하여 수급을 신청하면 급여지급 여부에 대하여 위기보조금은 익일 오후 4:45까지, 지역사회보조는 15일 이내에 급여 결정을 하도록 하고 있다. 만약 판정에 대하여 이의를 제기할 경우 이 역시 위기보조의 경우 2일 이내에 답변을 제공하도록 하고 있다.

〈표 3-4〉 영국 에딘버러의 스코틀랜드 복지기금

구분	위기보조(Crisis Grant)	지역사회보조(Community Care Grant)
개요	재난을 당하거나 다른 긴급한 상황의 발생으로 인하여 심각한 피해를 입거나 심각한 피해를 입을 위험에 노출되는 것을 방지	지역민이 시설 돌봄에 의존하지 않고 독립적인 생활을 시작할 수 있도록 지원하거나 독립적인 생활을 유지할 수 있도록 지원
대상	〈자격조건〉 - 16세 이상 관할 지역 거주자, 거주 예정자, 노숙인 - 저소득자이며 경제적인 도움을 받을 다른 경로가 없는 자 - 다음 사회복지 급여 중 하나 이상을 수급할 경우 저소득 조건은 충족된 것으로 간주함 <ul style="list-style-type: none"> • 유니버설 크레딧 	〈자격조건〉 - 16세 이상 관할 지역 거주자, 거주 예정자, 노숙인 - 저소득자 - 지역사회에 거주를 유지하거나 시설에서 나와 정착하고자 하는 자 〈대상자〉

18) <https://www.edinburgh.gov.uk/benefits-grants/scottish-welfare-fund> (2021.8.22. 접속)

구분	위기보조(Crisis Grant)	지역사회보조(Community Care Grant)
	<ul style="list-style-type: none"> • 소득기반 구직자 수당 • 소득기반 고용지원수당 • 연금 크레딧 <p>〈대상자〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 급여신청자가 처한 상황의 심각성, 급여 제공이 신청자의 가족에 미칠 영향을 토대로 선정 - 급여 신청할 수 있는 상황 <ul style="list-style-type: none"> • 긴급한 상황의 발생으로 인해 새로운 소득이 발생하기 전까지, 즉각적이고 단기적으로 생활비가 필요한 자 • 거주지가 불안정한 긴급한 상황, 숙박비가 필요한 자. 단, 지방 당국으로부터 해당 숙박비를 지원받지 못하고 있는 상황 • 예외적으로 긴박한 상황의 발생하거나 독립적인 생활을 영위하기 위해서 교통비 지원이 필요한 자 • 재난 상황 발생으로 인해 생활비나 생활필수품 지원이 필요한 자 • 즉각적으로 발생한 필요 문제를 해결할 경제적 자원이 부족한 자. • 은행, 주택금융조합(building society), 신용조합(credit union)으로부터의 대출을 받을 수도 없고 친지로부터 경제적 도움을 기대할 수 없는 등 다른 경제적 지원처가 없는 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 예기치 못한 어려움에 당면한 가족 - 시설 돌봄이나 부랑 생활에서 벗어난 자 - 독립적으로 살고 있으나 돌봄이 필요하거나 거주지를 잃을 위험이 있는 자 - 교도소나 청소년 교정 시설에서 일시적으로 석방된 사람을 돌보아야 할 상황에 처해 있으며, 이로 인해 추가적인 지출이 생긴 자
급여	<ul style="list-style-type: none"> - 생활비, 생활용품이나 가구 등에 해당하는 현금, 현금의 등가물인 바우처 - 지방정부에서 자체적으로 가족 장례식이나 교도소, 혹은 병원 방문이 필요하다고 판단 시 대중교통비나 택시비, 연료비, 교통바우처를 제공 	<p>아래의 현물과 서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> - 거주지 이전 비용 - 침구류와 의복 - 보관료 또는 수도, 가스 요금 등 - 소파, 안락의자, 침대 등 가구 - 조리기구(cooker)나 냉장고와 같은 가전제품 - 위의 현물 급여나 서비스를 제공하는 것이 불가능할 때, 면세 대상인 현금 제공
전달 체계	<ol style="list-style-type: none"> ① 전화 또는 온라인을 통하여 수급 신청 ② 급여 지급 여부 및 급여 내용을 신청자의 상황과 애딘버러시의 재정을 종합하여 담당 공무원의 재량 하에 급여신청 의일 오후 4:45까지 급여 결정 ③ 급여 불지급 결정에 동의하지 않을 경우 급여 신청자는 재심을 신청할 수 있으며, 애딘버러시는 근무일 2일 이내에 답변 제공 	<ol style="list-style-type: none"> ① 전화 또는 온라인을 통하여 수급 신청 ② 급여 지급 여부 및 급여 내용을 신청자의 상황과 애딘버러시의 재정을 종합하여 담당 공무원의 재량 하에 급여신청 15일 내 급여 결정 ③ 급여 불지급 결정에 동의하지 않을 경우 급여 신청자는 재심을 신청할 수 있으며, 애딘버러시는 근무일 15일 이내에 답변 제공
재정	중앙정부가 지방정부에 제공하는 세입보조금에 스코틀랜드 복지기금을 더하여 운영	좌동
법령	스코틀랜드 복지기금법(The Welfare Funds (Scotland) Act)	좌동

자료: City of York Council (2021), p.2-5을 토대로 저자 작성

이처럼 재량적 사회기금 폐지 이후 영국 내 버밍엄과 요크시, 에딘버러시에서는 나름의 긴급복지지원제도에 해당하는 프로그램을 운영하고 있다. 모든 지역에서 재량적 사회기금의 위기대부, 지역사회보조와 동일한 취지의 프로그램을 운영하고 있었다. 다만, 재량적 사회기금과 달리 현재는 위기에 처한 이들에게 대부프로그램이 아니라 갚지 않아도 되는 급여를 제공하고 있다는 점에서 차이가 있다. 긴급한 욕구가 있는 이들에게 제공하는 대부프로그램은 위기로 인하여 소득이 감소한 이들의 고통을 연장할 뿐 실질적인 도움을 제공하지 않는다는 점에서 대부프로그램 대신 비상환성 보조를 제공한다는 점은 전향적이라 할 수 있다(Nichols and Donovan, 2021, p. 12).

지역별로 살펴보면, 1인당 관련 지출 수준이 작은 잉글랜드의 버밍엄시와 요크시의 경우 이미 공공 부조를 받는 이들이나 최저임금 이하의 소득을 받는 이들과 같이 주로 빈곤층을 대상으로 급여가 지급되는 것으로 보인다. 급여의 내용에 있어서도 버밍엄시와 요크시는 현금 급여를 최소화하는 것을 원칙으로 삼는다. 반면, 스코틀랜드에서는 저소득층을 대상으로 하고는 있으나, 공적부조를 받을 경우 저소득 요건을 충족한 것으로 볼 뿐 이들만을 대상으로 하지는 않는다. 더불어 급여의 내용에서도 그 목적은 다른 지역과 동일하나, 현금 급여를 제공한다는 점에서 차이가 있다. 이에 더해 별도의 예산과 지침을 기반으로 긴급복지지원제도가 운영되고 있는 스코틀랜드는 결과적으로 잉글랜드와 대비되는 높은 수준의 1인당 긴급복지지원제도 관련 지출이 이뤄지고 있다.

3. 코로나19와 영국 긴급복지지원제도

영국은 코로나19로 인한 감염의 가장 큰 피해를 본 국가 중 하나로, 이에 따른 경제와 노동시장에 미치는 영향을 최소화하기 위해 2020년 3월부터 관대하고 포괄적인 재정 정책들을 도입하기 시작했다. 긴급복지지원제도에 해당하는 지역복지공급계획 역시 이러한 위기 상황에 대응할 수 있을 것으로 기대되었다. 2020년 3월 17일 코로나19 대응 정책을 브리핑하는 자리에서 리시 수낙(Rishi Sunak) 재무부 장관은 긴급한 도움이 필요할 경우 지방정부에 문의하라고 권고하였으며, 지방정부가 즉각적인 도움을 제공할 수 있도록 준비되어 있다고 발표하였다(Nichols and Donovan, 2021: 14). 이후 2020년 6월 영국 중앙정부는 잉글랜드 내 지방정부가 식료품을 비롯한 생

필품을 마련하지 못하는 이들을 지원할 수 있도록 6천 3백만 파운드의 예산을 편성하였다¹⁹⁾. 2020년 11월 영국 정부는 다시 새로운 코로나 겨울 보조금(a new Covid Winter Grant Scheme)라는 이름으로 총 1억 7천만 파운드의 기금을 마련하였다. 이 기금은 잉글랜드에 거주하는 가장 생활 수준이 취약한 이들에게 식료품, 에너지(난방, 요리, 조명), 수도세 및 생활필수품을 지원하는 데 쓰이도록 마련된 재정이다(Nichols and Donovan, 2021, p. 14).

그러나 추가적인 재정적 지원을 받더라도 지방정부에 따라 분절된 제도 운영으로 인하여 이의 적절한 집행이 이뤄질지에 대한 우려가 있다. 복지개혁 이후 잉글랜드 내 긴급복지지원제도의 운영이 지방정부에 따라 큰 편차를 나타내고 있으며, 일부 지방정부는 관련 제도가 전무한 상황이기 때문이다. 실제로 Nichols and Donovan(2021, pp. 14-15)는 2020년 10월까지의 자료를 바탕으로 지방정부의 지역복지보조계획 지출 규모의 변화를 추정했는데, 이들의 연구에 따르면 정부가 6천 3백만 파운드의 지역복지보조계획 지원예산을 편성해 지방정부에 전달했음에도 불구하고 긴급복지지원제도에 해당하는 지역복지보조계획 관련 지출은 14%(490만 파운드)밖에 증가하지 않았다. 저자들은 현재 잉글랜드의 긴급복지지원제도의 전달체계 상으로는 중앙정부가 관련 예산을 늘리고자 하더라도 이의 공급이 원활하게 이루어지지 않을 수 있음을 주장하였다.

보다 구체적으로 잉글랜드의 버밍엄시는 2020년 6월 발표한 6천 3백만 파운드의 추가 예산을 가장 많이 받은 지방정부였다. 정부는 각 지방의 인구 규모와 다중박탈 지수 값을 고려하여 각 지방정부에 상이한 예산액을 지원했는데, 버밍엄시가 잉글랜드 151개 지역 중 가장 많은 예산인 약 192만 파운드를 중앙정부로부터 지원을 받은 것이다. 그러나 불구하고 버밍엄시에서는 코로나19 팬데믹 이후 지역복지공급 관련하여 기존 제도의 운영 이외에 추가적인 대책이나 별도의 프로그램을 만들어 운영하고 있지는 않다.

요크시의 경우 2020년 3월 코로나19로 인해 심각한 피해를 입은 지역민들을 지원하기 위해 125만 파운드 규모의 긴급 기금을 마련했다. 이 기금의 일부는 코로나19 발

19) <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-local-authority-emergency-assistance-grant-for-food-and-essential-supplies/coronavirus-covid-19-local-authority-emergency-assistance-grant-for-food-and-essential-supplies> (2021.8.22. 접속)

생 이후 급증하고 있는 지역민의 긴급복지 욕구에 대응하기 위해 요크시 재정적지지계획의 핵심 프로그램인 긴급보조와 지역사회보조의 추가 예산으로 사용한 바 있다. 물론 요크시에서는 이 두 프로그램의 예산을 확대하는 것 외에 추가적으로 자격조건을 낮추거나 대상자 범위를 확대하는 등의 조치는 취하지 않았다(City of York Council, 2020, p. 4).

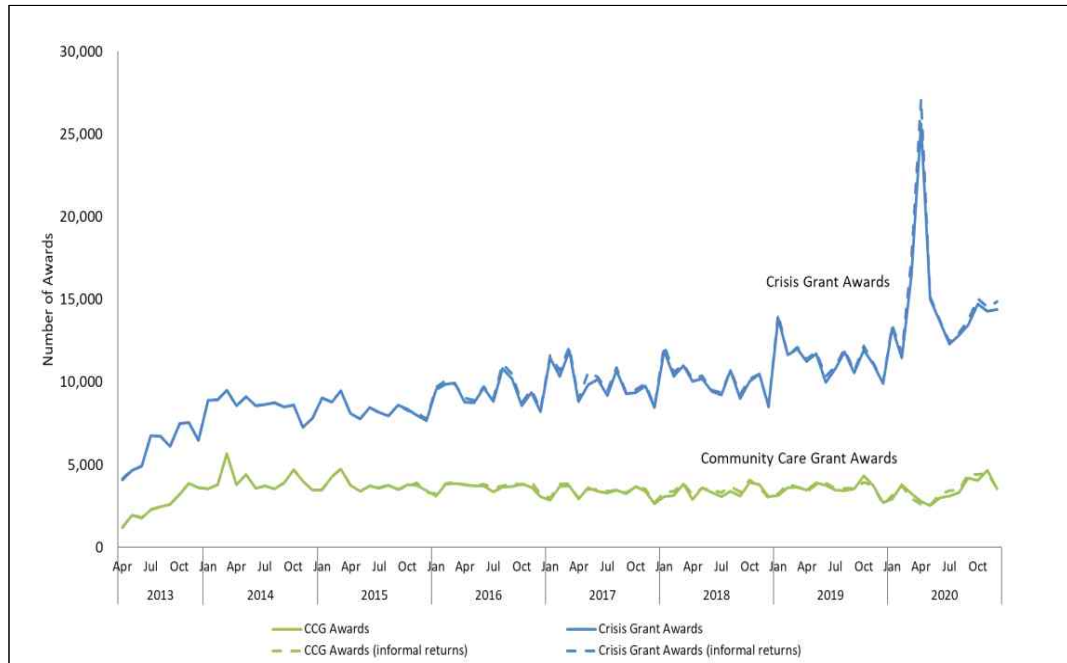
반면 스코틀랜드에서는 코로나19 이후 스코틀랜드 복지기금의 하위 프로그램으로 위기보조와 지역사회보조 이외에도 코로나19 자가격리지원금(Covid-19 Self-Isolation Support Grants)을 도입하였다(Scottish Government, 2020b, pp.56-60). 이 프로그램은 ‘NHS로부터 14일 자가격리 명령을 받은 자 혹은 자가격리자의 주돌봄자’라는 항목을 제외하면 위기보조금과 급여자격이 거의 동일하며, 급여의 전달도 다른 스코틀랜드 복지기금 프로그램과 마찬가지로 지방정부를 통해서 제공된다. 다만 이 프로그램은 위기보조나 지역사회보조와는 달리, ① 스코틀랜드 중앙정부에서 급여자격 요건과 급여액을 결정하며, ② 급여자격 충족 시 지방정부에서 재량이 아닌 의무적으로 해당 급여신청자에게 급여를 제공하도록 하고 있으며, ③ 스코틀랜드 중앙정부에서 지방정부에 관련한 별도의 예산을 편성해 전달하는 것이 아니라, 지방정부가 자가격리 지원금 관련 지출을 하면 중앙정부에서 관련 지출액만큼 상환하는 식으로 대응하고 있다.

그 외에도 본래 운영되고 있던 스코틀랜드 복지기금의 위기보조나 지역사회보조 역시 코로나19로 인한 경제적 위기에 적극 대응하고 있는 것으로 보인다. 스코틀랜드 중앙정부 차원에서 코로나19에 대응하여 위기보조의 운영과 관련하여 개편안을 제시하지는 않았으나, 코로나19 팬데믹 이후 위기보조의 급여 수급자가 2020년 상반기에 폭발적으로 증가하였다(Scottish Government, 2021a. p10, 12).

더불어 스코틀랜드 중앙정부에서는 코로나19에 대응하기 위해 2020/21년 스코틀랜드 복지기금에 3,550만 파운드 예산을 편성한 데 더해, 2,200만 파운드의 예산을 추가로 지방정부에서 제공하는 긴급복지 프로그램에 할당하였다(Scottish Government, 2021a, p. 3). 에딘버러 시에서는 스코틀랜드 정부의 추가 예산을 활용하여 코로나19로 인해 ① 직장을 잃거나 노동시간이 줄어들었으며, ② 별도의 저축이나 다른 소득원이 없는 경우 위기보조를 제공할 수 있다고 밝히고 있다²⁰⁾.

[그림 3-2] 스코틀랜드 복지기금 수급자 수

(단위: 명)



자료: Scottish Government (2021a) "Scottish Welfare Fund Statistics: Update to 31 December 2020", p.10.

코로나19와 재난의 상황에서 긴급하고도 필수적인 욕구에 즉각 대응하는 긴급복지 지원제도의 역할이 어느 때보다 중요한 시기라 할 수 있다. 영국의 사례는 각 구성국과 지방정부에서 기존에 운영하던 긴급복지지원 제도의 창구에 따라서 코로나19 대응의 역량과 가능성 역시 다르다는 점을 확인시켜 준다.

20) <https://www.edinburgh.gov.uk/benefits-grants/scottish-welfare-fund> (2021.8.22. 접속)

제2절 독일의 긴급복지지원제도

1. 긴급 상황 발생 시 지원

한국과 달리, 독일의 사회보장 관계 법령들을 규정하고 있는 사회법전(Sozialgesetzbuch, SGB)에서는 긴급복지지원을 별도 제도로 규정하지 않고 있다. 사회부조에 비전형적 긴급상황으로서 특별한 생활여건에서의 부조가 명시되어 있고,²¹⁾ 여기에 ‘특별한 사회적 어려움’의 극복을 위한 지원(Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten)에 관한 추가적인 구성요건이 포함된다.²²⁾

사회적 어려움과 관련하여 ‘특별한’ 생활조건에 처해 있고, 국가지원을 바탕으로 이를 스스로 구제할 수 있는 자는 긴급한 어려움을 극복하기 위해 사회부조에서 규정하는 급여수급이 가능하다. 개인이 처한 특수한 상황에서 현금이 아닌 서비스가 필요한 경우에는 부조의 성과를 해치지 않는 선에서 소득·자산, 민법에 의거한 부양의무관계와 무관하게 관대한 방식이 적용되어 급여가 지급된다. ‘특별한 사회적 어려움’을 판단하는 기준은 ‘특별한 사회적 위험 극복을 위한 지원’에 관한 시행령²³⁾ 제1조(개인의 자격요건)에 명시되어 있다. 개인의 자격요건(Persönliche Voraussetzungen)에 따르면 개인이 처한 특별한 생활 여건이 사회적 어려움과 매우 긴밀하게 연결되어 있고, 그러한 여건을 극복하기 위해, 또한 사회적 어려움을 극복해야 할 때 시행령에 따른 지원이 실시된다. 특히 주거의 결여나 불충분, 경제적 불안정, 폭력적인 생활조건, 시설 퇴소, 이에 상응하는 불리한 상황에 놓였을 때 특별한 생활 여건에 처해있다고 판단하며, 이 때 원인이 무엇인지는 고려하지 않는다. 대상자 선정 및 지원조치의 범위는 연방상원의회 동의를 거쳐 연방노동사회부(BMAS)가 최종적으로 결정한다.²⁴⁾

독일은 별도의 긴급복지지원이 제도상 부재함에도 불구하고, 긴급 상황에서 신속하게 국가개입이 이루어진다. 실업보험(사회법전 제3권), 사회부조(사회법전 제2권, 제12권)를 통해 긴급 상황 발생 시 일회적 혹은 단기적인 지원이 가능하다(〈표 3-5〉 참

21) 사회법전 제12권 제70~74조

22) 사회법전 제12권 제67조(급여수급자격)

23) Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, BSHG§72DV 2001

24) 사회법전 제12권 제69조(행정명령권)

조). 후술하겠지만 코로나19에 따른 긴급지원은 실업보험, 사회부조, 각종 수당들의 자격요건을 완화하거나 급여수준을 높이는 방식으로 이루어지고 있으며, 의회차원에서 사회보장패키지와 같은 특별법을 마련하여 기존 사회보장제도만으로는 보호받기 어려운 상황들에 대한 추가지원을 명시하였다.

〈표 3-5〉 독일 사회부조의 구성

사회법전 3권	사회법전 2권	사회법전 12권			AsylbLG
실업수당 (ALG I) *단축근로수당 포함	구직자와 가족에 대한 기초보장 (ALG II/사회수당(S ozialgeld))	생계부조	<u>특별한 상황에 대한 부조</u>	노인과 장애인에 대한 기초보장 (Grundsicher ung im Alter und bei Lebensunterh alt, GAE)	과도기적 물품지원과 매월 용돈지급
실업보험 가입자	15~64세 근로능력자 및 3~6시간 근로가능자 ※ 근로능력이 있는 구직자	생계를 스스로 해결할 수 없는 상황에 있는 자로, 사회법전 2권, 3권, 12권의 GAE 신청자격이 없는 자		65세 이상 노인, 장기적 근로미약자, 근로능력이 없는 장애인	난민신청 결과를 기다리는 자
실업보험기금	연방정부 및 지방정부 재정				연방정부 재정

자료: 한국보건사회연구원. (2018). 주요국 사회보장제도 2: 독일의 사회보장제도. p.439, 표 12-2를 바탕으로 저자 재구성.

2. 코로나19에 따른 긴급지원의 내용

독일의 코로나19에 따른 긴급지원은 그 대상을 개인 및 가구, 자영업자와 프리랜서를 포함한 기업 단위로 구분할 수 있다. 먼저, 개인 및 가구 단위에서는 실업급여, 사회부조 등 기존 사회보장급여의 수급요건 완화, 신청방식 간소화, 수급기간 연장 등 수요자의 접근성을 높이는 방식으로 바뀌었다. 기업 및 자영업자 단위에서는 락다운으로 과거보다 매출이 큰 폭으로 감소하였으나, 임대료, 세금 등 고정비용이 계속 지출되는 가운데 다양한 보조금과 대출 프로그램을 실시하여 경제적 부담을 경감시켜 왔다. 근로자는 코로나19 위기에서도 기존 단축근로수당을 통해 소득보전이 가능한 반면, 프리랜서, 1인 자영업자 등은 제외되어 있어 이들을 위한 별도의 지원이 요구되는 상황이었다. 이에 독일 정부는 코로나19 위기에 따른 사회경제적 어려움을 완화하기 위해

2020년 3월, 연방정부 차원에서 ‘사회보장패키지’라 불리는 사회보장지원법안(Sozialschutz-Pakete)²⁵⁾을 도입하였고, 이후 두 차례에 걸쳐 지원범위를 확대하였다.²⁶⁾

가. 개인 및 가구에 대한 지원

사회보장지원법안에 기초하고 있는 코로나 위기상황에서의 국가 지원은 취약계층에 대하여 사회부조가 적용되는 사회적 보호(Sozialschutz), 사회보험 중심의 사회보장(Soziale Sicherung), 단축근로수당(Kurzarbeitergeld), 자가격리로 인한 손실보상(Entschädigung) 등으로 이루어지며, 모두 연방사회노동부(BMAS)에서 관할한다.²⁷⁾

1) 기초생계지원 및 아동보조금(Kinderzuschlag)의 지원요건 완화

독일 정부는 사회보장지원법안 3차에서 사회부조 급여 지급 시 2021년 12월 31일까지 자산조사를 일시적으로 중단하고, 주거에 필요한 비용을 전액 국가에서 보전하며, 사회법전 제2권에 따른 급여(ALG II/사회수당)를 신속하게 지원받을 수 있도록 절차를 간소화하였다. 그 외에도 사회법전 제12권 제3장과 제4장에 따른 급여를 받지 못하는 노인이나, 일시적 혹은 영구적으로 근로능력을 상실한 경우에도 지원절차를 완화하였다.

연방아동수당법 제6조(BKGvG)에 의거하여 자산조사를 실시하여 25세 미만 자녀가 있는 저소득가구에 보충적으로 지급되는 아동보조금 역시 수급요건을 대폭 완화하였다.²⁸⁾ 코로나19로 부모가 실직하거나 근로소득이 감소한 경우, 신속하게 그 사정을 급여산정 시 반영하게 하였다. 원래 아동보조금의 증액을 원하면 지난 6개월의 소득을 증명해야 했으나, 코로나19 위기 이후에는 신청 전 마지막 월 소득을 기준으로 수급여

25) 법안의 정식명칭은 ‘Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2’

26) 2차(2020년 5월), 3차(2021년 3월)로 내용이 확대되었으며, 자세한 사항은 <https://www.bmas.de/DE/Corona/sozialschutz-paket.html?jsessionid=83C6075FE04A2CE259A803CE7F7E0BF8.delivery1-replication#docaba6ce3c-147c-46d8-a4dc-fdc41dfef723bodyText1>을 참조

27) <https://www.bmas.de/DE/Corona/corona.html> 참조

28) Kinderzuschlag: Anspruch, Höhe, Dauer <https://www.arbeitsagentur.de/notfall-kiz> 참조

부를 결정하고, 자산조사는 일시적으로 중단하였다. 아동보조금 액수는 월 185유로였던 것에서 2021년 1월에는 최대 205유로까지 상향조정하였다. 또한 아동보조금 수급자가 유치원 수업료를 내야하는 일부 주에서는, 그 비용을 전액 면제하였다. 해당 급여는 거주지 관할 가족복지사무소(Familienkase)를 방문하거나 온라인으로 신청할 수 있다.

2) 아동돌봄 시 소득보장

아동의 코로나 확진, 자가격리, 어린이집 휴원 등으로 아동을 양육하는 자가 불가피하게 근로를 중단하게 되면 감염보호법(Infektionsschutzgesetz)²⁹⁾에 따라 지난 6주간 순임금의 67%(월 최대 2,016유로)를 지급한다. 급여는 사업주가 선지급한 뒤, 해당 주(Länder)에서 지정한 관할기관에 최대 10주의 비용을 청구하는 방식이다. 아동돌봄 시설 또는 학교 폐쇄, 아동 또는 돌봄을 필요로 하는 자가 자가격리로 인해 돌봄이 필요한 경우, 아동이 12세 미만이거나 장애를 가진 경우, 아동을 돌볼 수 있는 다른 양육자가 부재한 경우가 이에 해당한다. 단, 사용가능한 근로면제의 수단을 모두 활용하였고, 아동양육을 위한 대체수단이 부재한 상황을 전제로 하며(이승현, 2020), 직장에서 유급휴가를 사용하는 경우와 방학기간에는 지급이 중단된다.

3) 단축근로수당(Kurzarbeitergeld)의 지급 및 요건 완화

독일의 민법 제615조 제3문 경영위험부담(Betriebsrisikolehre, § 615 Satz 3 BGB)에 따르면, 고용주는 위기상황에서도 근로자가 일할 의사가 있을 시 임금을 계속 지급할 의무를 갖는다. 고용주가 부담해야 하는 ‘운영상의 위험’에 코로나19 대유행도 포함됨에 따라³⁰⁾ 근로자는 일을 중단하더라도 보수를 계속 지급받아야 하며, 근로자가 자가격리되거나 감염자인 경우에도 민법 제616조에 의거하여 보수를 지급받을 수 있다. 코로나19로 인해 기업이 생산량을 제한하거나 생산 중단, 사업장을 폐쇄

29) 제56조 제1a항

30) 고용보호법(Beschäftigungssicherungsgesetz), 단축근로수당 지급기간에 관한 조례 두 번째 규정, 단시간근로수당에 관한 특별규정에서 이를 명시하고 있다.

하여 근로자가 근로시간을 단축해야 하거나 실직 시, 순임금의 60~67%를 최대 12개월까지 지급하며, 이 때 근로자는 해고가 예정되지 않은 사회보험 당연가입자여야 한다.

사회법전 제3권에서 명시한 실업보험 범주에 포함되어 있는 단축근로수당은 사업장(1인 이상) 소속 근로자의 최소 1/3이 영향을 받아야 신청이 가능했으나, 코로나19 이후 2021년 9월 30일까지 한시적으로 사업장 소속 근로자의 10% 이상이 단축근로를 하게 되면 수당신청이 가능해졌다. 파견업체 근로자도 동일한 조건이면 신청이 가능하며, 2021년 12월 31일까지 단축근로를 실시한 기업의 수당 지급기간을 최대 24개월까지 연장하였다.³¹⁾ 또한 2021년 9월 30일까지 사용자의 사회보험 기여금 전액을, 이후 12월까지는 절반을 연방고용공단에서 보전하기로 하였다. 근로시간 감소로 인해 근로자의 보수가 절반 이상 감소한 경우, 4~6개월 간 단축근로수당은 자녀가 없으면 70%, 자녀가 있으면 77%까지 급여수준을 인상하였다. 단축근로가 시작된 7개월 차부터는 순임금의 80%(자녀가 있을 시 87%)까지 지원수준이 점진적으로 인상되는 구조를 갖는다([그림 3-3] 참조). 단축근로수당은 고용주가 연방고용공단(Agentur für Arbeit)에 단축근로 시행을 신고하면 심사를 거쳐 승인을 받게 된다.

예외적으로, 단축근로수당을 받는 사람이 일시적으로 다른 분야에서 단시간 근로를 하더라도 여기서 발생하는 임금은 단축근로수당에서 감액하지 않기로 하였으며,³²⁾ 기존 업무가 유사한 분야에서 추가로 일하는 경우에는 사회보험료 납부를 면제한다.³³⁾ 사회보장지원법안 1차에서 추가근로의 가능 업종은 건강, 요양, 식품 등으로 제한적이었지만 2차에서는 모든 직종으로 확대되었다.

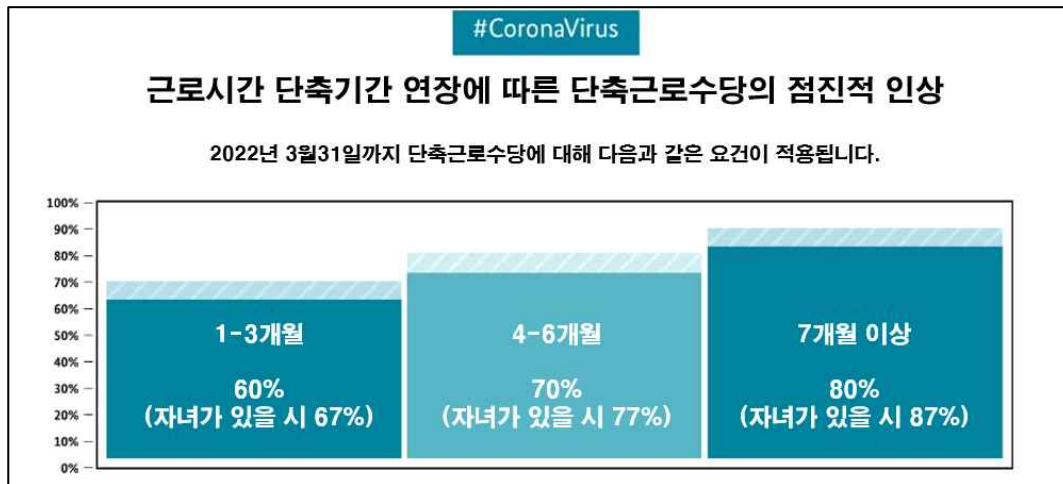
아울러 근로자는 단축근로기간에도 고용보호법에 따라 직업훈련을 계속 받을 수 있다. 2021년 9월 30일까지 고용주는 직업훈련 근로자에 대한 사회보험 기여금을 전액을, 2021년 10월 1일부터 12월 31일까지는 50%를 지원받는다. 고용주는 2023년 7월 31일까지 사업장 규모에 따라 15~100% 수준에서 계속직업훈련(Weiterbildung)에 관한 비용을 보전 받게 되는데, (한시적으로) 단축근로에 들어간 근로자의 직업훈련을 계속해서 계속고용을 촉진하기 위함에 목적이 있다.

31) 단축근로수당의 지원기간은 연방노동사회부의 시행령에 따라 연장이 가능하다.

32) 단, 단축근로수당과 추가적인 단시간 근로에 따른 보수의 합이 단축근로 이전의 수준을 초과할 수 없다.

33) Sozialschutz-Paket Art. 2: SGB III § 421c

[그림 3-3] 근로시간 단축기간 연장에 따른 단축근로수당의 점진적 인상



자료: <https://www.bmas.de/DE/Corona/erleichtertes-kurzarbeitergeld.html> 를 국문 번역하여 저자 작성.

4) 손실보상 급여

코로나19로 인한 자가격리로 인해 소득손실이 발생하는 경우에는 감염보호법 제56조에 따른 소득보전이 가능하다. 보상액은 소득손실액과 상병수당(Krankengeld)을 기준으로 하는데 첫 6주는 소득손실금액을, 7주째부터는 상병수당을 지급한다. 6주의 소득손실금액은 고용주로부터 순임금을 전액 보상받으며, 이후 국가가 고용주에 지급비용을 환급하는 방식으로 운영된다.³⁴⁾

5) 실업급여 수급기간 연장 및 요건 완화

감염병 확산으로 인해 구직활동과 직업훈련이 어려워져 재취업 가능성이 낮아짐에 따라 실업급여(Arbeitslosengeld I) 수급이 종료되기도 실업상태가 계속되는 경우, 1회에 한하여 급여지급이 3개월까지 자동 연장된다. 부조 방식으로 운영되는 실업수당(Arbeitslosengeld II)은 2020년 3월 1일부터 2021년 12월 31일 사이에 승인된 경우 첫 6개월은 자산조사를 실시하지 않으며, 6개월의 종료시점이 2021년 12월 31일 이전이면 급여를 재신청할 때도 자산조사를 실시하지 않기로 하였다. 본래 ALG II

34) 단, 이미 질병휴가, 상병수당에 적용되는 경우에는 제외

는 최대 1년까지 수급이 가능하나, 코로나19 이후 대상자 확대를 위해 자산조사를 실시하지 않는 대신 지급기간을 6개월로 단축하였다.

또한 관련 법령을 개정하여 코로나19 감염과 관련하여 지급된 소득, 코로나보너스(코로나 위기 상황에서 지급된 근무수당), 마스크머니(위생용품, 건강용품 구매를 위해 연방정부가 지급한 보조금), 단계별 극복지원 3단계에서 규정한 재시작지원(Neustarthilfe)을 위한 지원금은 소득산정 시 제외된다.

6) 자영업자에 대한 상병수당 확대

독일의 상병수당은 질병으로 인하여 발생한 소득손실을 보장하는 현금급여로, 사회법전 제5권 법정질병보험 제44조(Krankengeld)를 법적 근거로 한다. 풀타임 자영업자(selbstständig Erwerbstätige)가 상병수당을 수급하려면 질병보험금고 가입 시 상병수당을 포함할 것을 선택해야 한다.³⁵⁾ 상병수당 수급을 옵션으로 선택한 풀타임 자영업자는 코로나19로 인하여 일을 할 수 없거나, 입원치료로 일을 할 수 없게 된 43번째 날(6주 경과 후)부터 상병수당 수급이 가능하다. 이런 가운데 독일은 코로나19 이후 자영업자도 적용이 가능하도록 상병수당을 확대하였고, 기존 세금 신고액을 근거로 예상소득과 실제소득 간 차이를 보상하였다(Gasser, Tackner, Kraemer, 2020).

7) 일회성 재정지원

사회보장지원법안 3차가 실시됨에 따라 사회법전 제2권에 따른 실업부조(Arbeitslosengeld II) 또는 사회수당(Sozialgeld)³⁶⁾ 수급자, 제12권의 제3장 및 제4장에 따른 생계부조 수급자, 노인과 장애인에 대한 기초보장(GAE) 수급자, 연방부양법(Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges, BVG) 및 난민신청자급여법(Asylbewerberleistungsgesetz, AsylbLG)에 따른 수급자에게 2021년 상반기에 1인당 150 유로를 일회성으로 지급하였다. 또한 학교 폐쇄 시 원격수업이 실시됨에 따

35) 사회법전 제5권 제44조 제2항 제2문

36) 근로능력이 없는 자가 근로능력이 있는 가구구성원과 생계를 함께 하고, 사회법전 제12권에서 규정하는 사회부조 수급자가 되지 못하는 경우에 지급된다.

라 디지털기기가 없는 가정에 최대 350유로를 기기구입 보조금으로 지급하였다.

8) 대학생 및 학자금대출 상환자의 재정지원 강화

독일은 대다수의 주가 대학등록금이 없지만, 연방교육지원법(BAföG)에 따라 교육 복지정책의 일환으로 대학재학 기간에 필요한 생활비를 대출해 주거나 보조금을 지급한다. 대개 부모소득을 기준으로 대상자를 선정하게 되는데, 코로나19 위기 이후 학기 시작이 연기되거나 대면수업이 취소되더라도 재정지원은 그대로 유지된다. 코로나의 영향으로 부모의 소득이 감소하면 급여 신청이 가능하며, 자가격리 등으로 인해 소득 증빙자료를 제출하기가 어려우면 ‘선지급-후조사’ 방식을 적용하여 우선으로 먼저 신청한 뒤, 추후에 필수 증빙서류를 제출할 수 있게 하였다.³⁷⁾ 또한 학자금대출 상환이 어려운 경우, 기실시 중인 상환면제 또는 유예신청이 가능하다.

나. 기업 및 자영업자에 대한 지원: 단계별 극복지원(Überbrückungshilfe Phase)

1) 단계별 극복지원 1단계(Überbrückungshilfe Phase 1)

코로나19 시기에 사업 전체 혹은 일부를 중단해야 하는 소규모 사업체 - 50인 미만 사업장, 1인 자영업자, 프리랜서 - 를 대상으로 2020년 6월부터 8월까지 연방정부에서 조세로 자금을 지원하였다. 2020년 9월 30일까지 ALG II의 수급요건이 완화되었음에도 상당수의 자영업자들이 혜택을 받지 못함에 따라 단계별 극복지원 대상자에 한하여 일부 주정부(예: 노스트라인-베스트팔렌주)에서 해당 기간 동안 매월 1,000유로(최대 3,000유로)를 추가적으로 지급하였다.

2) 단계별 극복지원 2단계(Überbrückungshilfe Phase 2)

2020년 9월부터 12월까지 4개월에 걸쳐 기업의 매출감소를 지원하는 연방정부의

37) 연방교육지원법 제4조 제3항

재정지원을 말한다. 작년도 같은 기간과 비교하여 2개월 연속 50% 이상의 매출감소를 경험했거나, 2020년 4월~8월 간 평균 30% 이상 매출액이 감소한 근로자 50인 미만의 고용주, 1인 자영업자, 프리랜서에게 지원금이 지급된다. 월 최대 지원금은 사업장 규모에 따라 달라지는데 예를 들어, 5인 이하는 9,000유로, 10인 이상 사업장은 15,000유로를 지원한다. 따라서 고정운영비용에 따라 4개월 간 최대 20만 유로에 달하는 재정지원을 받을 수 있다. 단계별 극복지원 1단계와 비교할 때 매출감소에 따른 고정비용 보전의 비율이 높아진 것이 특징이다.³⁸⁾

3) 단계별 극복지원: 11월/12월 지원(November und Dezemberhilfe)

가교지원 2단계 기간인 11월과 12월에 추가적인 특별조치로서³⁹⁾ 락다운 기간 동안 기업, 자영업자가 사업장을 폐쇄한 경우, 추가지원을 실시하였다. 락다운 기간 동안 전년도(2019년) 매출액의 75%를 교부금 형태로 지원하며, 신청 즉시 지급된다. 1인 자영업자나 개인사업자는 최대 5,000유로까지 심사 없이 지급이 가능한 반면, 기업이나 5,000유로 이상을 신청하는 경우에는 심사를 거쳐 지급이 가능하다.

4) 단계별 극복지원 3단계(Überbrückungshilfe Phase 3)

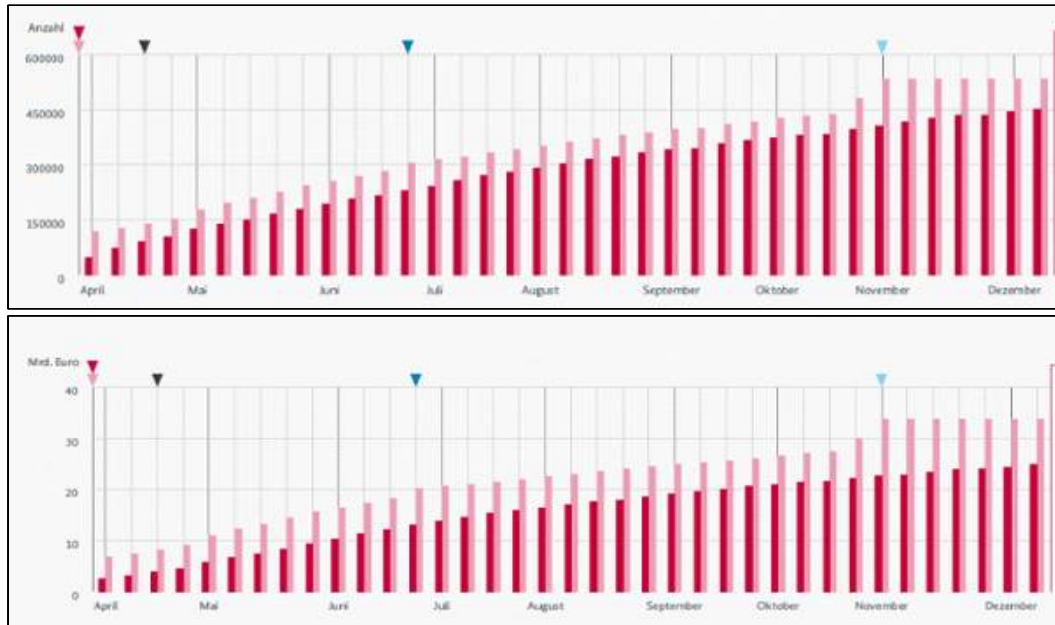
2020년 11월에서 2021년 6월까지의 매출감소를 지원한 것으로, 같은 시기 자영업자를 위한 ‘재시작지원(Neustarthilfe)’ 프로그램이 함께 도입되었다. 기업이 신청한 금액의 최대 50%까지, 월 최대 10만 유로까지 지원이 가능하다.

38) 매출이 70% 감소했을 때 1단계에서는 고정비의 80%만을 지원하였으나 2단계에서는 그 비율이 90%까지 높아졌다.

39) 2020년 10월 28일 채택

[그림 3-4] 단계별 극복지원 3단계 승인건수(상) 및 지출 규모(하)

(단위: 건, 백만유로)



주: 2021년 12월 9일 기준.

자료:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/Wirtschaft/corona-hilfen-fuer-unternehmen.html>
(Corona-Hilfen für Unternehmen)

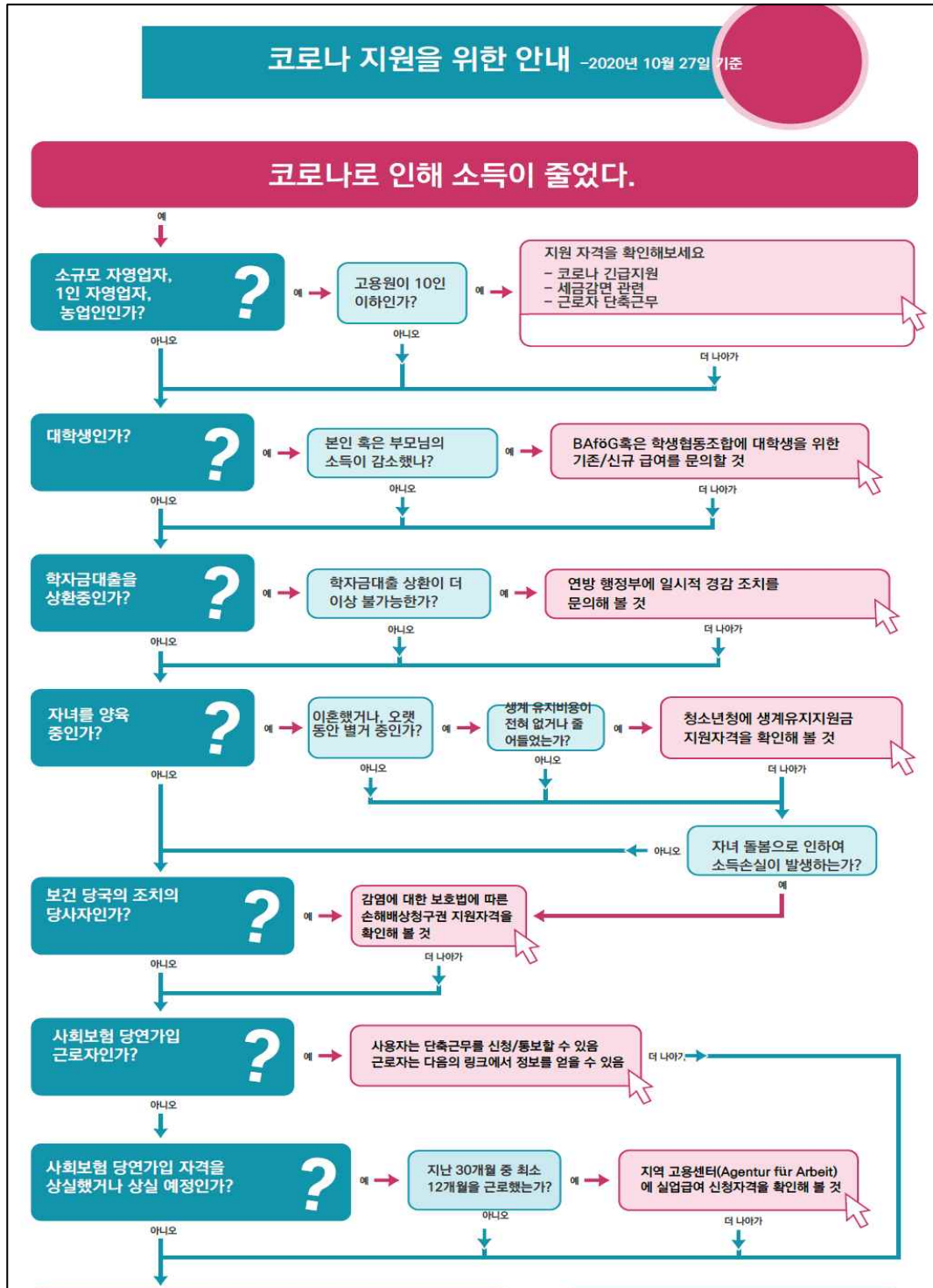
재시작지원 프로그램은 1인 자영업자가 최대 7,500유로의 고정비용의 보전을 신청하는 것으로써 단계별 극복지원 3단계의 적용대상은 아니나, 2019년과 비교할 때 소득이 최대 49%까지 감소한 경우에 해당한다. 단계별 극복지원 프로그램이 세무사, 회계사, 변호사를 통하여 신청할 수 있는 것에 반해, 재시작지원 프로그램은 본인이 직접 신청할 수 있다. 가교지원의 단계별 예산은 모두 연방정부 재정을 재원으로 하고, 신청 접수 및 처리는 관할 연방정부부처와 16개 주에서 담당하고 있다. 단계별 극복지원 3단계의 승인건수와 지출 규모는 [그림 3-4]와 같이 매달 계속 증가하고 있다.

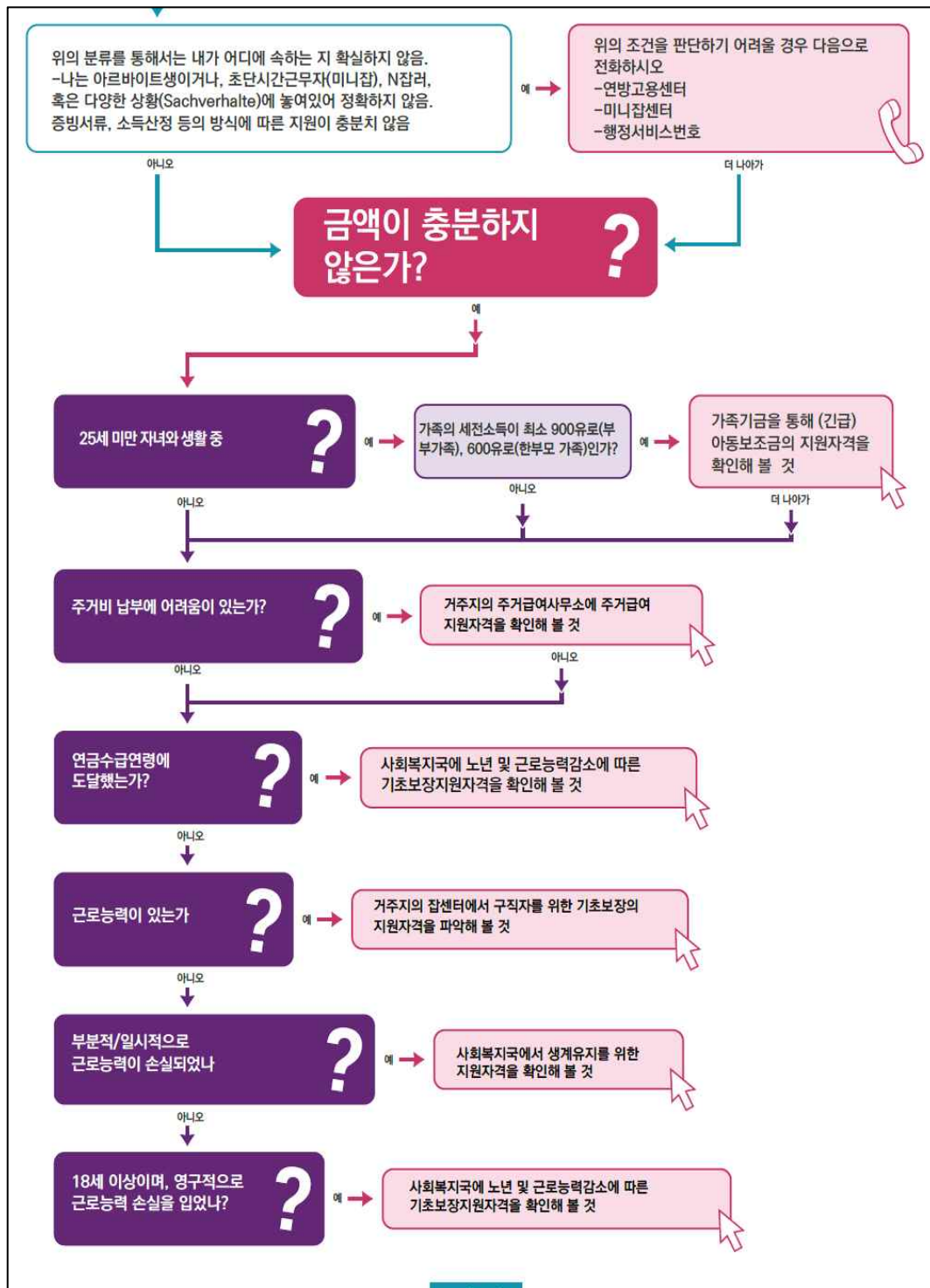
다. 코로나19에 대응한 지원 접근성 제고

독일 코로나19 지원에 있어서 주목할 것은 코로나19 확산으로 피해를 입은 대상자들의 사회보장제도 접근성을 강화하였다는 것이다. 아래 [그림 3-5]는 코로나19 확산으로 인해 소득손실을 경험한 대상자가 주어진 질문에 응답하면서 자신이 지원받을 수

있는 제도(급여)를 찾고 지원대상에 해당이 되는지 확인할 수 있도록 설계된 질문의 리스트를 보여주고 있다. 정책 설계자 혹은 공급자의 경우 자신이 관할하는 제도의 내용을 인지하고 있지만, 일반 국민은 개별 제도의 명칭과 내용, 자격요건에 대한 정보를 명확하게 알고 있지 못한 경우들이 많다. 개별 제도를 소개하고 잠재적 대상자가 스스로 자신이 지원받을 수 있는 자격 요건에 부합하는지, 해당 제도의 지원 내용이 현재 위기상황에 필요한 내용인지 등에 대해 검색하지 않아도 이 질문 리스트의 순서를 따라가면 확인할 수 있다. 제도 명칭과 대상자 범위를 검색하여 정책 용어를 이해하는 수고를 덜어줄 수 있고, 신청할 수 있는 경로와 연계하여 제도 접근성을 제고하는 데 긍정적이다. 또한 지원가능한 제도를 인지하지 못해 적시에 받지 못하는 잠재적 사각지대 문제를 해소함에 있어서도 효과적이다.

[그림 3-5] 코로나 지원에 관한 신청절차





자료: <https://www.bmas.de/DE/Corona/lotse-fuer-corona-hilfen.html> 를 국문 번역하여 저자 작성.

제3절 소결

이 장에서는 긴급복지지원제도의 해외 사례로서 영국과 독일에 주목하였다. 영국의 제도를 분석한 이유는 2013년 복지개혁 이후 긴급복지지원 성격의 제도를 지방이양하였으므로, 중앙부처와 지방자치단체 간 역할분담에 대한 선례로 참고할 수 있다고 판단하였기 때문이다. 제도 내용과 성과를 분석한 결과, 긴급복지지원의 지방 이양이 관련 지원의 급격한 축소로 이어진 것으로 보인다. 또한 지방정부에 따라 긴급복지지원 제도의 규모 및 지원 내용의 격차가 확인되었다. 동일한 위기사유를 경험하고 경제적으로 취약하다고 하더라도, 거주하는 지역에 따라 공공의 지원 수준과 유효성이 차이를 보이는 것이다.

주요 지역의 사례로 검토한 버밍엄과 요크는 예산 범위 내에서 필요한 현물이나 현물을 교환할 수 있는 바우처를 지원하고 있다. 특히 요크시는 사회복지급여 수급자를 대상으로 한정하고 있다. 스코틀랜드는 비교적 적극적으로 긴급복지지원 제도를 운영하고 있는데, 지원 대상자를 저소득층으로 한정하지 않고 긴급한 지원이 필요한 다양한 유형의 취약계층을 포괄한다. 낙인감을 방지하기 위하여 현금이나 현물에 상응하는 바우처를 지원하고 있다. 가족 장례식이나 병원에 방문하기 위한 교통비를 지원하기도 하는 등, 지원 내용에 있어서도 다양한 필요를 고려하고 있다.

코로나19 확산에 대해서는 기존의 긴급복지지원 제도에 의한 대상자 범위를 확대하는 등의 제도 개선을 하지는 않았으나 추가 예산을 배정하여 대상자 규모는 확대되었다. 에딘버러의 경우, 코로나19로 인한 위기사유를 추가하는 방식으로 재난에 대응하였다.

독일은 저소득 빈곤층을 대상으로 하는 사회부조와 사회보험 중심의 소득보장제도가 구축되어 있는 대표적인 국가인데, 사회보장 관계 법령을 규정하고 있는 사회법전에서 긴급복지지원을 별도 제도로 규정하고 있지 않다. 사회부조 내용을 담고 있는 사회법전 12권에서 비전형적 긴급상황에 대응하는 특별한 상황에 대한 부조를 정의하고 있지만 우리나라 영국의 긴급복지지원제도와는 성격이 같지 않다. 그럼에도 사회보장제도의 일회적 지원이나 단기적 지원을 통해 긴급 상황에서 신속하게 국가 지원이 이루어진다.

코로나19 확산에 대응해서는 연방정부 차원에서 ‘사회보장패키지’로 불리는 사회보

장지원법안을 도입하였다. 기초생계지원과 아동보조금의 지원요건을 완화하고, 감염병으로 인한 아동 돌봄 부담 발생으로 인한 소득 손실을 보전하였다. 단독근로수당을 지급하면서 요건을 완화하고, 실업급여 수급기간을 연장하면서 요건을 완화하는 등 기존 사회보장제도의 틀 속에서 대상자 포괄성을 확대하였다. 자영업자 및 소규모 사업장, 프리랜서 등 팬데믹 시기에 휴업 혹은 폐업하는 이들의 소득 손실을 적극적으로 보전하는 등 사회적 재난에 더 취약한 집단을 집중 지원하였다.

주목할 것은 코로나19 확산으로 인해 피해를 입은 대상자들의 사회보장제도 접근성을 확보했다는 점이다. 독일에서는 코로나19 확산으로 인해 소득이 감소한 대상자가 주어진 질문에 응답하면서 자신이 지원받을 수 있는 제도를 찾고 지원대상에 해당이 되는지 확인할 수 있도록 설계된 질문의 리스트를 활용하였다([그림 3-4] 참조). 긴급한 위기 상황에 처한 잠재적 대상자가 제도 명칭과 대상자 범위를 검색하여 정책 용어를 이해하는 수고를 덜뿐더러 신청할 수 있는 경로와 연계하여 제도 접근성을 제고한다. 또한 인지하지 못해 필요한 지원을 적시에 받지 못하는 복지 사각지대 문제를 해소하는 데에 효과적이다.



제4장

긴급복지지원제도 성과 분석

제1절 긴급복지지원 잠재수요 분석

제2절 신청과 위기사유

제3절 지원내용

제4절 판정과 조사

제5절 사후관리와 연계

제6절 소결

제4장

긴급복지지원제도 성과 분석

제1절 긴급복지지원 잠재수요 분석

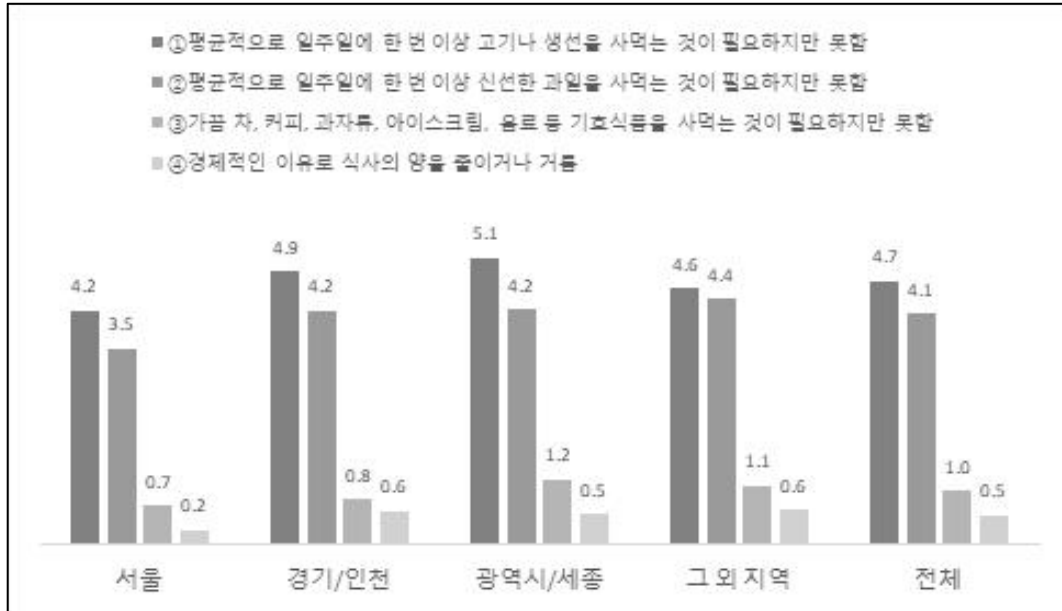
이 절에서는 위기로 인해 생계곤란에 직면하는 저소득층이 위기를 극복하고 빈곤층으로 떨어지지 않도록 방어하는 긴급복지지원제도의 도움을 필요로 하는 잠재수요의 존재를 확인하고자 한다. 위기의 다양성과 예측불가능성을 고려했을 때, 구체적인 잠재수요를 적시하는 것은 사실상 불가능하다. 여기에서는 최소한의 경제적 생활수준에 미치지 못하는 상태를 박탈(deprivation)로 조작적 정의한다. 이 접근은 국민기초생활보장제도의 급여 수준 적절성을 평가하는 접근 중 하나인 박탈지표를 통한 평가와 맥을 같이 하는 것이다(김문길 외, 2020, pp.496-502). 2018년 국민생활실태조사 원자료를 분석하여 식생활 및 주거 등 경제적 생활수준과 필수적인 공공서비스의 박탈 현황을 파악하고, 위기상황에 대한 개인적 수준의 대처기제 현황을 확인한다. 마지막으로 위기상황을 극복하지 못한 극단적 선택으로서 자살생각의 현황을 파악하여 긴급복지지원제도 잠재수요의 존재를 추정하고자 한다.

1. 경제적 생활수준 박탈 현황

경제력을 토대로 누리는 생활수준을 확인하기 위해 식생활과 주거 생활의 박탈 현황을 검토한다. 우선 식생활에 대하여 ①평균적으로 일주일에 한 번 이상 고기나 생선을 사먹는 것이 필요하지만 못하거나, ②평균적으로 일주일에 한 번 이상 신선한 과일을 사먹는 것이 필요하지만 못하거나, ③가끔 차, 커피, 과자류, 아이스크림, 음료 등 기호식품을 사먹는 것이 필요하지만 못하거나, ④경제적인 이유로 식사의 양을 줄이거나 거른 경험 유무의 지역별 현황을 확인하였다. 기호식품이 아닌 고기나 생선, 신선한 과일 등을 사먹는 것이 필요하지만 못하는 주식생활 박탈은 지역 규모에 따른 약간의 차이를 보이지만 전국적으로 4.1~4.7% 정도 수준으로 나타난다. 경제적인 이유로 전체에서 0.5% 정도 식사의 양을 줄이거나 거르는 경우도 존재한다.

[그림 4-1] 지역별 식생활 박탈 현황

(단위: %)



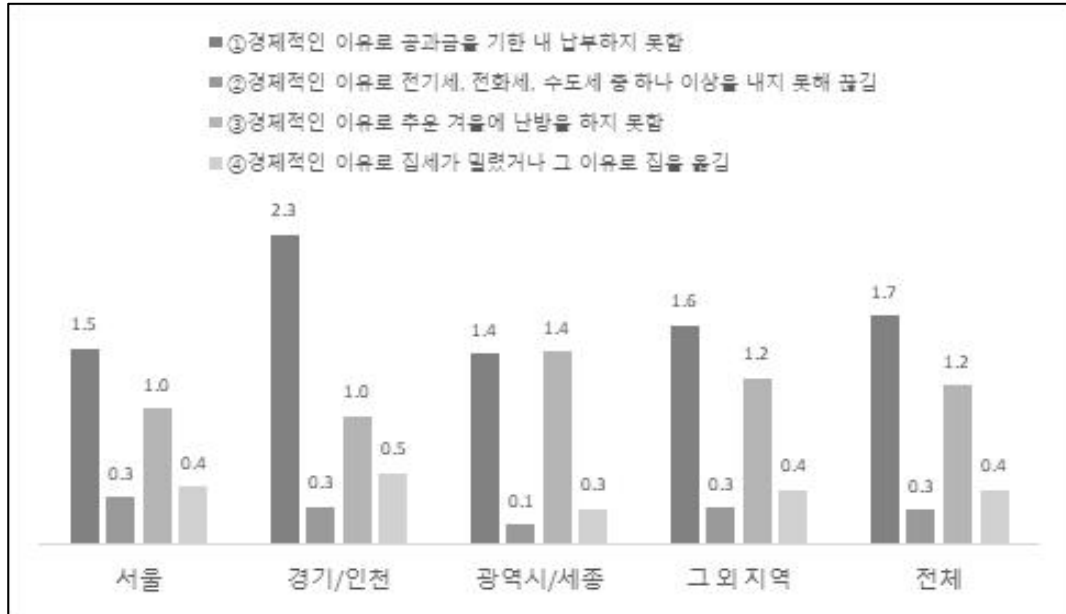
주: 가구 가중치를 적용함. 국민기초생활보장제도 주거급여 급지 구분 기준임. ①, ②, ③ 모두 각각의 경우에 해당하는 구매 행위가 필요하다고 생각하느냐는 질문에 필요하다고 응답하고, 갖고 있느냐는 질문에 갖고 있지 않다고 응답한 비율임.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

주거 생활과 관련해서는 ①경제적인 이유로 공과금을 기한 내 납부하지 못했거나, ②경제적인 이유로 전기세, 전화세, 수도세 중 하나 이상을 내지 못해 끊겼거나, ③경제적인 이유로 추운 겨울에 난방을 하지 못했거나, ④경제적인 이유로 집세가 밀렸거나 그 이유로 집을 옮긴 경험의 유무를 확인하였다. 경제적인 이유로 공과금을 내지 못했다는 경우가 전국 1.7% 정도 있는데, 경기 및 인천의 수도권 지역에서는 그 비중이 2.3% 정도로 나타나 다른 지역에 비해 상대적으로 높다. 경제적인 이유로 전기세, 전화세, 수도세 중 하나 이상을 내지 못해 끊겼다는 경우는 광역시 및 세종시의 0.1%를 제외하고 전반적으로 0.3% 수준인데, 경제적인 이유로 겨울에 난방을 하지 못하는 경우도 1.2% 정도 존재한다. 경제적인 이유로 집세가 밀렸거나 그 이유로 집을 옮긴 경우의 비중은 지역 규모에 따라 0.4% 내외의 수준이다.

[그림 4-2] 지역별 주거 박탈 현황

(단위: %)



주: 가구 가중치를 적용함. 국민기초생활보장제도 주거급여 지급 구분 기준임.

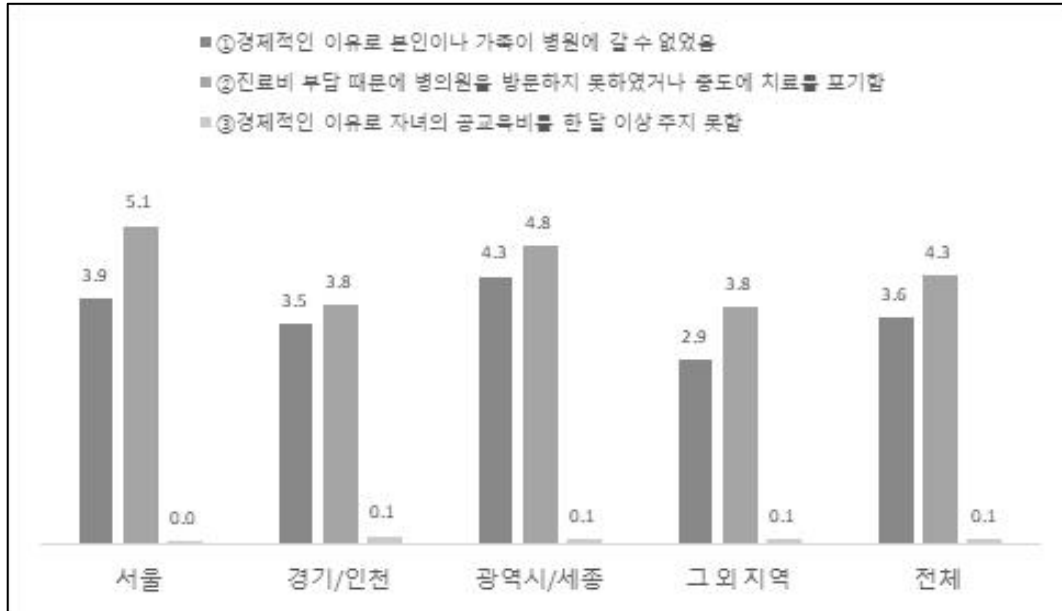
자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

2. 서비스 박탈 현황

[그림 4-3]은 의료나 교육 등 긴급한 상황이 발생했을 때에 필수서비스에 대한 충분한 접근성이 보장되어야 함에도 불구하고 박탈된 경우의 현황이다. 이를 위해 ①경제적인 이유로 본인이나 가족이 병원에 갈 수 없었거나, ②진료비 부담 때문에 병의원을 방문하지 못했거나 중도에 치료를 포기했거나, ③경제적인 이유로 자녀의 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 경험을 확인하였다. 아플 때 병원에 가거나 치료를 지속해야 함에도 불구하고 경제적인 이유로 의료서비스를 누리지 못하는 경우가 전국 3.6~4.3% 정도 존재한다. 특히 서울과 광역시 및 세종시가 각각 5.1%와 4.8%로 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 편이다. 이는 생명을 유지하기 위한 필수서비스에 충분히 접근하여 이용해야 하지만 경제적 이유로 서비스 이용이 박탈되는 긴급복지지원 잠재수요의 존재를 보여주는 것이다. 경제적인 이유로 자녀의 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 경우는 0.1% 내외로 나타난다.

[그림 4-3] 지역별 의료 및 교육서비스 박탈 현황

(단위: %)



주: 가구 가중치를 적용함. 국민기초생활보장제도 주거급여 급지 구분 기준임. ②은 병원을 방문하지 못하였거나 증도에 치료를 포기한 경험이 있다는 응답자 중 1순위 혹은 2순위 이유가 진료비 부담이라고 응답한 비율임.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

3. 대처기제

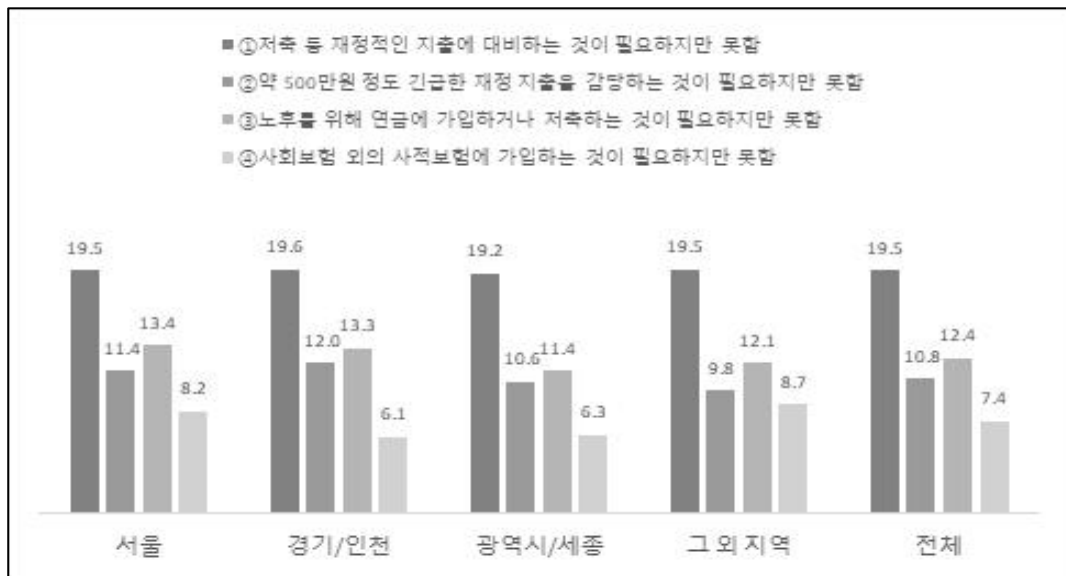
경제적 위기에 직면하거나 필수서비스를 이용하지 못하는 등 위기 상황에 발생했을 때를 대비하여 일반적으로 저축이나 개인적 관계망을 이용해 대처할 수 있다. [그림 4-4]에서는 사회적 위험에 대응하는 저축을, [그림 4-5]는 개인 수준에서 곤란한 상황을 겪을 때 도움을 받을 수 있는 사회적 지지체계의 박탈 현황을 보여주고 있다.

저축의 형태로 짐작하는 재정적 대처기제의 부존재는 ①저축 등 재정적인 지출에 대비하는 것이 필요하지만 못하거나, ②약 500만 원 정도 긴급한 재정 지출을 감당하는 것이 필요하지만 못하거나, ③노후를 위해 연금에 가입하거나 저축하는 것이 필요하지만 못하거나, ④사회보험 외에 사적보험에 가입하는 것이 필요하지만 못하는 경우로 확인하였다. 하지만 충분한 저축을 하지 못한다는 경우가 지역 규모별로 19.5% 정도 일관되게 확인되고, 특히, 긴급복지지원의 금융재산 기준인 500만 원 정도 긴급한 지출을 감당하지 못한다는 응답률이 전국 10.8%에 달하였다. 노후를 위한 연금에 가입

하거나 저축을 하지 못하는 경우도 전체적으로 12% 내외의 수준에서 존재하고, 사회보험 이외 사적보험에 가입하지 못하는 경우도 전체 7.4% 정도 존재하여 사회적 위험이나 잠재적인 위기상황에 대응하는 재정적 대처기제가 충분히 마련되어 있지 않은 것으로 보인다.

[그림 4-4] 지역별 저축 박탈 현황

(단위: %)



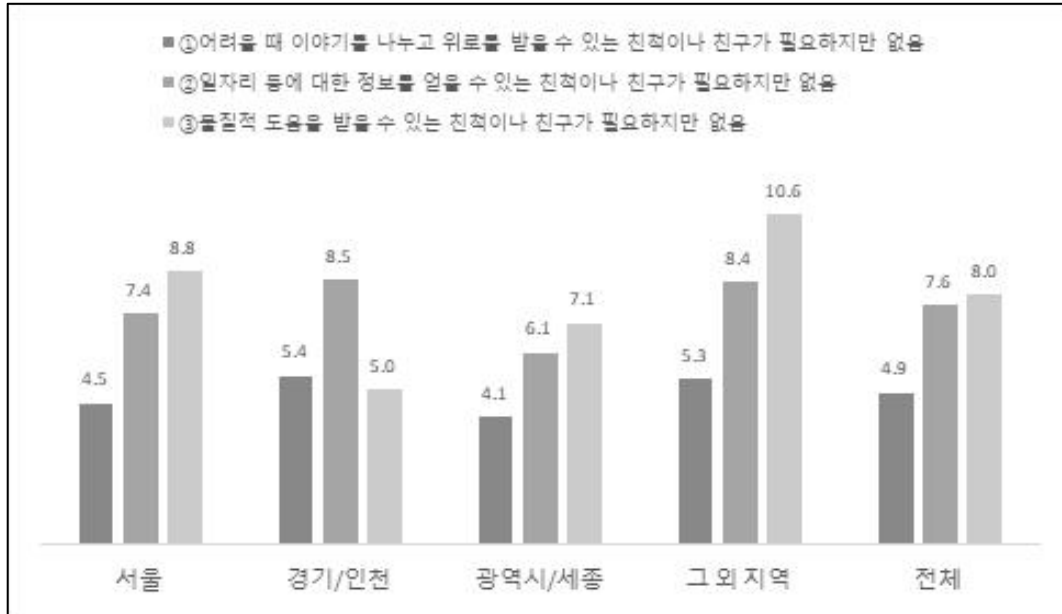
주: 가구 가중치를 적용함. 국민기초생활보장제도 주거급여 급지 구분 기준임. ①, ②, ③, ④ 모두 각각의 경우에 해당하는 대처가 필요하다고 생각하느냐는 질문에 필요하다고 응답하고, 갖고 있느냐는 질문에 갖고 있지 않다고 응답한 비율임.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

사회적 지지체계의 부존재는 ①어려울 때 이야기를 나누고 위로를 받을 수 있는 친척이나 친구가 필요하지만 없는 정서적 지지체계와 ②일자리 등에 대한 정보를 얻을 수 있는 친척이나 친구가 필요하지만 없는 정보 획득을 위한 지지체계, ③물질적 도움을 받을 수 있는 친척이나 친구가 필요하지만 없는 경제적 지지체계의 측면에서 확인하였다. 어려울 때 정서적 도움을 받거나 정보를 얻을 수 있는 개인적 지지체계가 없다는 경우도 각각 4.9%, 7.6% 존재하고, 특히 물질적 도움을 받을 수 있는 지지체계가 없다는 경우도 8.0% 존재하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 위기상황에 대응하는 사적 지지체계의 존재 또한 충분하지 않은 것으로 볼 수 있으며, 결국 공적 지원체계의 필요를 지지하는 것이다.

[그림 4-5] 지역별 사회적 지지체계 박탈 현황

(단위: %)



주: 가구 가중치를 적용함. 국민기초생활보장제도 주거급여 급지 구분 기준임. ①, ②, ③ 모두 각각의 경우에 해당하는 친척이나 친구가 필요하다고 생각하느냐는 질문에 필요하다고 응답하고, 갖고 있느냐는 질문에 갖고 있지 않다고 응답한 비율임.

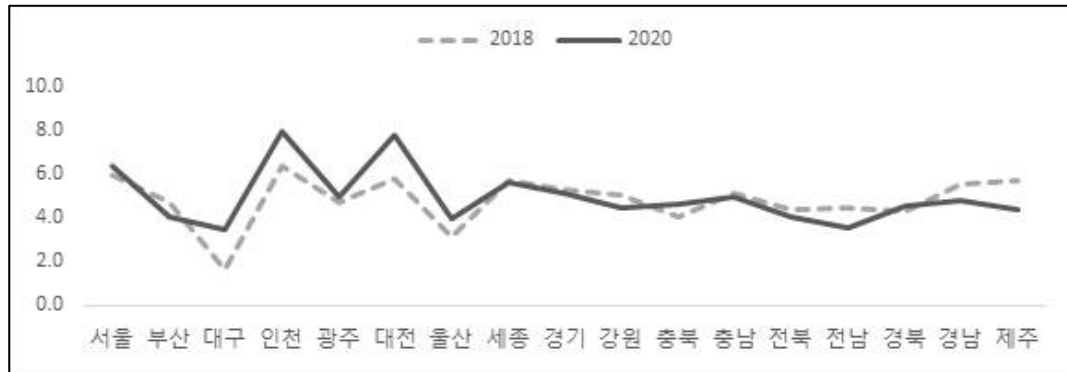
자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

4. 극단적 선택

긴급복지지원 잠재수요의 존재를 추정하기 위하여 통계청 사회조사 원자료를 분석하여 위기상황을 극복하지 못한 최후의 단계에서 할 수 있는 극단적인 선택으로서 자살생각 경험의 현황을 확인하였다. 특히 코로나19 확산이라는 사회적 재난 상황의 영향을 추정하기 위해, 2018년과 2020년의 자살생각 현황 차이를 비교하였다. [그림 4-6]와 <표 4-1>을 보면, 지역에 따라 다소의 차이는 있지만, 서울, 대구, 인천, 광주, 대전의 특광역시와 충북 및 경북에서 2020년에 지난 1년 동안 자살생각을 해 본 경우의 비중이 2018년의 비중에 비해 다소 높게 나타났다. 전국적으로는 2018년 자살생각을 해 본 경우의 비중이 5.1%였는데, 2020년에는 5.3%로 약간 상승하였다.

[그림 4-6] 2018년, 2020년 광역자치단체별 자살생각

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함. 조사 기준시점으로부터 지난 1년 동안 자살생각을 해 본 적이 있느냐는 질문에 있다고 응답한 비율임.

자료: 통계청, 2018년, 2020년 사회조사 원자료 저자 분석

〈표 4-1〉 2018년, 2020년 광역자치단체별 자살생각

(단위: %)

구분	2018	2020
서울	6.0	6.4
부산	4.7	4.1
대구	1.7	3.5
인천	6.4	8.0
광주	4.7	5.0
대전	5.8	7.8
울산	3.1	4.0
세종	5.7	5.6
경기	5.3	5.2
강원	5.1	4.4
충북	4.1	4.6
충남	5.2	5.0
전북	4.4	4.1
전남	4.5	3.6
경북	4.3	4.5
경남	5.6	4.8
제주	5.8	4.4
전체	5.1	5.3

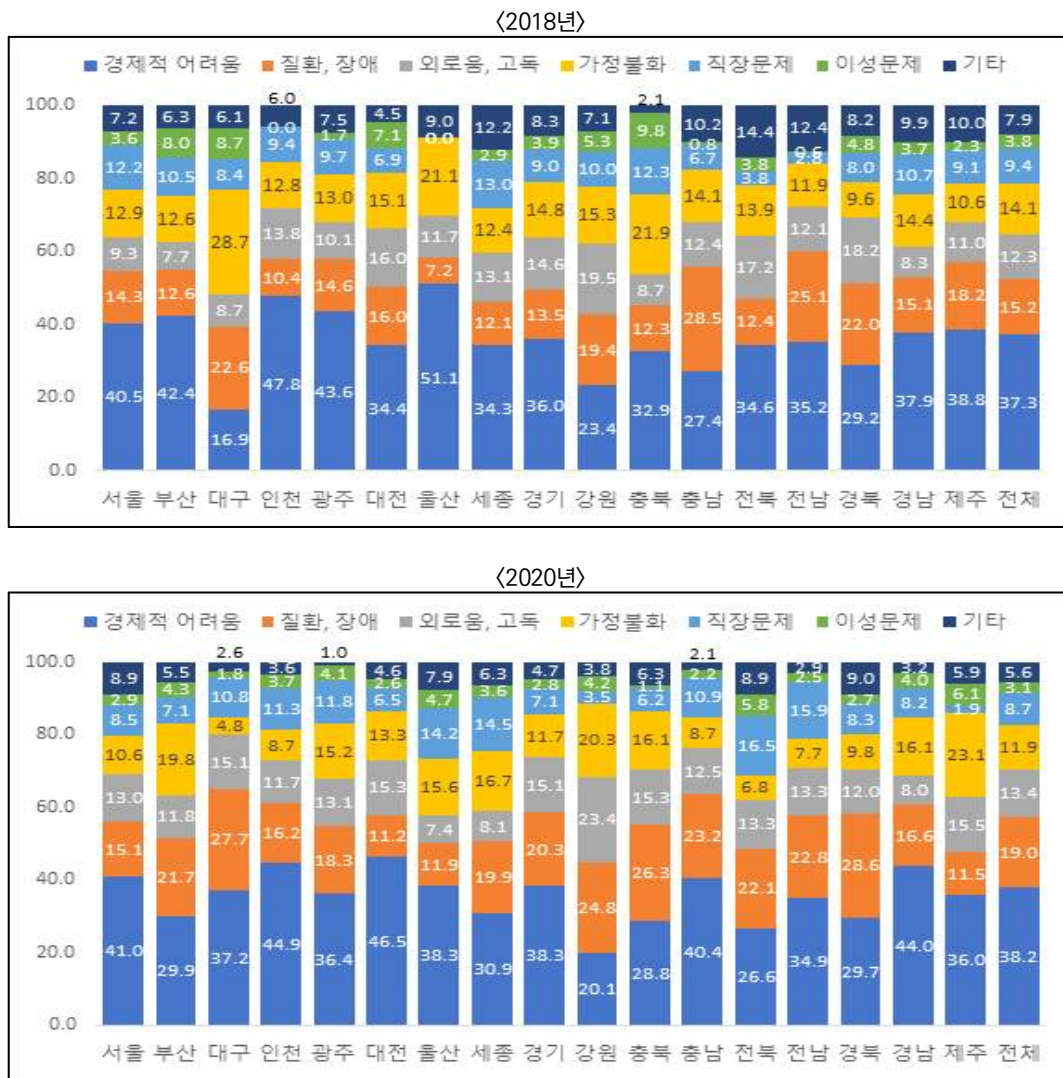
주: 개인 가중치를 적용함. 2018년 응답자 수는 37,461명이고, 2020년은 37,750명임.

자료: 통계청, 2018년, 2020년 사회조사 원자료 저자 분석

[그림 4-7]은 2018년과 2020년 광역자치단체별 자살생각 이유의 분포를 비교하였다. 긴급복지지원의 제도 목적과 코로나19 확산이라는 사회적 충격의 속성을 고려하면, 주목할 것은 경제적 어려움과 질환 및 장애가 될 수 있다.

[그림 4-7] 2018년, 2020년 광역자치단체별 자살생각 이유

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 통계청, 2018년, 2020년 사회조사 원자료 저자 분석

2018년 대비 자살생각의 비중이 2020년에 증가한 지역 중에서도 특히 대구의 경우, 경제적인 이유로 자살생각을 했다는 응답의 비중이 2018년 16.9%에서 2020년에

37.2%로 늘었다. 2020년 사회조사가 5월 13일부터 28일까지 수행되었고⁴⁰⁾, 대구 및 경북 일부 지역을 중심으로 코로나19의 1차 확산이 같은 해 2월에 발발하여 대구와 경북 청도, 경산, 봉화지역을 특별재난지역으로 선포한 시점이 3월 15일⁴¹⁾이며, 4월 중순에 이르러 신규 확진자가 10명 이내로 감소하여⁴²⁾ 그 여파가 지속되었고, 다른 지역에 비해 대구에서 이러한 현저한 차이가 확인된다는 점에서 지역 내 코로나19 확산 충격의 영향이라고 짐작할 수 있다. 유사한 맥락에서 자살생각의 이유 중 질환이나 장애의 비중이 2018년 대비 2020년에 증가한 지역이 다수 보인다.

이상의 내용을 소결하면, 여전히 경제적 박탈이나 필수서비스 미이용과 같은 위기 상황이 존재한다. 하지만 저축이나 사적 지지체계와 같은 대처기제가 충분히 존재하지 않아 부작동할 수 있다. 더욱이 개인 단위의 위기뿐 아니라 코로나19 확산과 같은 사회적 충격의 영향 또한 존재한다. 결국 공적 지원제도로써 긴급한 위기 상황이 발생했을 때 필요에 따라 생계비나 주거, 의료서비스 등을 제공하는 긴급복지지원에 대한 사회적 요구가 존재한다고 볼 수 있다.

제2절부터는 2017~2020년 행복e음 원자료를 분석하여 제2장 제1절에서 확인한 신청과 지원, 사후 적정성 조사 및 판정, 그리고 사후관리와 연계까지 긴급복지지원 일련의 지원 절차에 따라 지원 대상자의 특성 등 제도 성과를 확인한다. 2020년 한시적 기준 완화 및 위기가구 긴급생계지원 등 코로나19 확산에 대응한 정책 성과에 대해서는 제5장에서 분석, 검토한다. 또한 감염병 확산이 본격화되어 긴급복지지원을 확대 적용한 2020년의 성과는 그 이전 시점인 2017~2019년의 성과와 구별하여 해석할 필요가 있다.

40) 통계청 통계조사 '통계조사일정' 참조(<http://kostat.go.kr/portal/index/survey.jsp>에서 2021.11.24. 추출)

41) 대한민국 정책브리핑 '대구 및 경북 청도·경산·봉화 특별재난지역 선포... 추가지정 검토'(<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148870338>에서 2021.11.24. 검색)

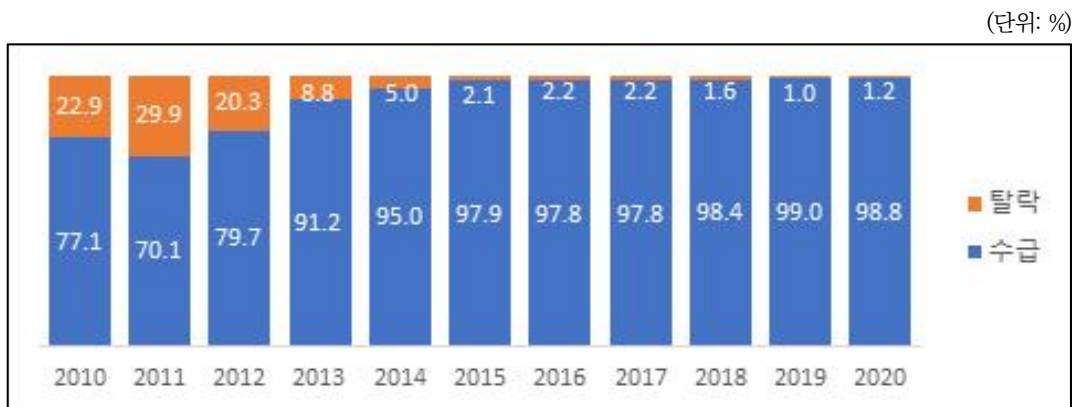
42) 대구광역시 코로나19 확진자 추이(<http://covid19.daegu.go.kr/00937420.html>에서 2021.11.24. 검색)

제2절 신청과 위기사유

1. 긴급복지지원 신청

[그림 4-9]는 긴급복지지원을 신청한 대상자의 수급률 및 탈락률 추이를 보여주고 있다. 2010~2012년에는 수급률이 70% 수준이었으나 2013년에 91.2%로 증가한 이후 최근에 이르기까지 지속적으로 증가하였다. 행복e음에 등록된 신청자 중 긴급복지 지원을 수급한 대상자의 비율은 2017년 97.8%에서 2019년 99.0%로 늘었고, 코로나 19 확산이 본격화된 2020년 98.8%로 대부분 지원을 받는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제도 개선을 통해 대상자 포괄성이 확대된 것으로 해석할 수도 있다. 하지만 현장에서 사례를 사전 스크리닝하여 탈락의 가능성이 있는 경우는 다른 제도로 사전 연계하는 등 필요한 조치를 취한 후 행복e음의 긴급복지지원 시스템에 입력하지 않아 등장하지 않았을 가능성을 배제할 수 없다.

[그림 4-9] 2010~2020년 긴급복지지원 수급률 및 탈락률



주: (2010~2016) 기타(본인 철회 등)와 결측치는 제외된 수치임; (2017~2020년) 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 신청한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: (2010~2016) 여유진 외, (2018, p.67); (2017~2020) 행복e음 원자료 저자 분석

다음 표에 따르면 긴급복지지원대상자에 의한 신청이 2017년 92.9%에서 2020년 97.6%로 대폭 증가하였다. 담당 공무원 FGI에서 확인된 것과 같이, 긴급복지지원 제도에 대한 인식이 확산되면서 현재 기준 대상자 본인에 의한 신청이 확대되었다고 볼

수 있다. 하지만 「긴급복지지원법」 제7조(지원요청 및 신고)에 의한 신고의무자 및 주변인들로부터 긴급복지지원 제도의 정보를 습득하고 신청을 제안받아 대상자가 직접 신청하는 등 신청자의 간접적인 기여를 누락할 수 있다. 행복e음 시스템에 신청자를 입력하는 과정에서 대상자 본인이 아닌 경우, 담당자의 업무가 과중한 가운데 추가 정보를 입력해야 하는 부담이 정보의 편향을 야기할 가능성 또한 존재할 수 있다.

〈표 4-2〉 2017~2020년 신청자와 대상자의 관계

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
긴급지원대상자	77,708	92.9	83,797	94.7	105,503	95.2	212,755	97.6
공무원	1,848	2.2	1,290	1.5	1,993	1.8	2,047	0.9
의료기관종사자	1,538	1.8	1,280	1.4	1,560	1.4	1,351	0.6
친족	1,561	1.9	1,229	1.4	1,198	1.1	931	0.4
기타	555	0.7	600	0.7	290	0.3	508	0.2
지역주민	148	0.2	96	0.1	133	0.1	92	0.0
중앙129	148	0.2	100	0.1	49	0.0	102	0.0
사회복지시설종사자	57	0.1	49	0.1	53	0.0	46	0.0
경찰관서	26	0.0	14	0.0	10	0.0	20	0.0
응급지원관련종사자	5	0.0	9	0.0	18	0.0	21	0.0
교원	10	0.0	3	0.0	4	0.0	14	0.0
종교단체	18	0.0	3	0.0	3	0.0	3	0.0
요양보호사등	5	0.0	8	0.0	4	0.0	8	0.0
복지도우미	6	0.0	0	0.0	3	0.0	5	0.0
119응급구조대	5	0.0	0	0.0	2	0.0	3	0.0
전체	83,638	100.0	88,478	100.0	110,823	100.0	217,906	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 신청한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

2. 긴급복지지원 대상자 인적 특성

〈표 4-3〉은 2017~2020년 긴급복지지원 대상자의 국적을 소개하고 있다. 대상자 중 외국인의 비중은 2017년 0.2%에서 2018년부터 0.1% 수준을 유지하고 있어, 코로나19 확산으로 인하여 대상자 규모가 절대적으로 증가한 2020년에는 236명 정도이다. 즉, 긴급복지지원을 받는 대상자의 대부분은 한국인이라고 볼 수 있고, 외국인이 차지하는 비중은 극히 적다.

〈표 4-3〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 국적

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
한국인	81,676	99.8	86,953	99.9	109,554	99.9	215,143	99.9
외국인	123	0.2	130	0.1	141	0.1	236	0.1
전체	81,799	100.0	87,083	100.0	109,695	100.0	215,379	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

긴급복지지원을 받은 대상자의 절반 이상이 남성인 것으로 나타났다. 2017~2019년에는 대상자 중 남성의 비중이 57%를 약간 넘는 수준을 유지하였고, 코로나19 확산이 본격화되어 긴급복지지원의 절대적 규모가 증가한 2020년에도 남성의 비중이 55.8%로 여성에 비해 높다.

〈표 4-4〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 성별

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
남성	46,720	57.1	50,470	57.9	63,117	57.5	120,138	55.8
여성	35,090	42.9	36,629	42.1	46,595	42.5	95,258	44.2
전체	81,810	100.0	87,099	100.0	109,712	100.0	215,396	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다음 〈표 4-5〉는 2017~2020년 긴급복지지원 대상자를 연령집단별로 구분하여 보여주고 있다. 연령집단별로 노인의 비중이 약간씩 감소하는 추세인 데에 반해, 경제활동기인 50~64세 중년과 35~49세 장년의 비중이 점차 증가하고 있다. 우리나라는 OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤율을 보이고 있어, 노인은 전통적인 경제적 취약계층이라고 할 수 있다. 하지만 위기상황에 대응하고자 하는 긴급복지지원의 대상자 중 경제활동기인 중장년의 비중이 점차 늘어나고 있다는 것은, 이 제도의 표적집단이 전형적인 반(反)빈곤 정책의 표적집단과 다르다는 점을 보여주는 것일 수 있다. 다시 말해, 긴급복지지원의 주된 표적집단은 위기로 인해 빈곤층이 될 수 있는, 현재 빈곤층은 아니지만 경계선에 있는 집단이 된다. 청년의 비율이 2017년 5.1%에서 2020년 6.8%

로 다소 증가하였다는 점 또한 이와 맥락을 같이 한다. 18세 이하 아동 및 청소년은 2017년 328명에서 2018년 299명, 2019년 427명, 2020년 507명 수준으로 전체 대상자 대비 비중은 1%에 미치지 못하는 수준이나 존재한다. 긴급복지지원은 주민등록世대를 기준으로 하기보다 긴급한 상황에 노출된 가구원을 포괄하고 있으므로 가구주 혹은 세대주가 반드시 대상자가 아닐 수 있다는 점에서 이 집단이 대상자일 수 있다.

〈표 4-5〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 연령집단

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
아동·청소년 (18세 이하)	328	0.4	299	0.3	427	0.4	507	0.2
청년 (19~34세)	4,160	5.1	4,780	5.5	6,580	6.0	14,633	6.8
장년 (35~49세)	14,266	17.4	16,214	18.6	21,730	19.8	52,237	24.3
중년 (50~64세)	29,759	36.4	31,971	36.7	40,768	37.2	82,078	38.1
초기 노인 (65~74세)	15,281	18.7	16,048	18.4	19,435	17.7	35,165	16.3
후기 노인 (75세 이상)	18,006	22.0	17,778	20.4	20,762	18.9	30,766	14.3
전체	81,800	100.0	87,090	100.0	109,702	100.0	215,386	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 건수는 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

〈표 4-6〉은 가구원 수에 따른 2017~2020년 긴급복지지원 대상자의 분포이다. 1인 가구의 비중이 2017년 60.3%에서 2018년 62.3%, 2019년 63.1%, 2020년 56.9%로 절대적 우위를 차지한다.

〈표 4-6〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 가구원 수

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
1명	49,362	60.3	54,260	62.3	69,173	63.1	122,495	56.9
2명	16,465	20.1	16,878	19.4	20,958	19.1	43,497	20.2
3명	8,652	10.6	8,568	9.8	10,506	9.6	24,984	11.6
4명	4,909	6.0	4,851	5.6	5,927	5.4	16,964	7.9
5명	1,742	2.1	1,813	2.1	2,280	2.1	5,805	2.7
6명 이상	680	0.8	729	0.8	868	0.8	1,651	0.8
전체	81,810	100.0	87,099	100.0	109,712	100.0	215,396	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 건수는 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

〈표 4-7〉은 2017~2020년 가구원수별 대상자 연령집단의 분포를 교차분석한 결과이다. 여전히 가구규모별로 1인 가구 점유율이 절대적 우위를 차지하는 현상을 확인할 수 있다. 50세 이상 대상자의 60% 이상이 1인 가구이다. 그리고 18세 이하 대상자 중 1인 가구의 비중이 2017년 13.2%부터 2018년 15.0%, 2019년 17.1%, 2020년 20.4%로 점차 증가하고 있는 추세이다.

또한 18세 이하와 19~34세 청년 대상자 집단에서 35세 이상 대상자에 비해 가구원 수가 2~3명인 비중이 약간 높다. 65~74세 전기 노인 집단에서 2인 가구의 비중은 20% 내외, 75세 이상 후기 노인 집단에서 2인 가구의 비중은 25% 이상의 수준을 유지하고 있다.

〈표 4-7〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 연령집단별 가구원 수

(단위: %)

〈 2017년 〉						
구분	18세 이하	19-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세 이상
1명	13.2	35.3	39.4	65.3	72.3	65.9
2명	23.6	24.4	17.7	16.5	20.7	26.4
3명	24.4	23.8	20.3	10.0	4.8	5.2
4명	18.2	11.4	14.6	5.7	1.5	1.5
5명	12.4	3.5	6.0	1.8	0.5	0.7
6명 이상	8.1	1.6	2.1	0.6	0.2	0.3
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈 2018년 〉						
구분	18세 이하	19-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세 이상
1명	15.0	37.7	40.9	68.5	73.9	67.3
2명	26.5	24.5	17.4	15.5	20.2	25.7
3명	21.2	21.5	19.6	8.9	4.0	4.6
4명	19.2	11.5	14.1	4.9	1.3	1.4
5명	11.5	3.8	5.7	1.5	0.3	0.7
6명 이상	6.5	1.0	2.3	0.6	0.2	0.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈 2019년 〉						
구분	18세 이하	19-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세 이상
1명	17.1	42.3	43.0	70.2	74.7	68.4
2명	30.6	21.6	17.2	15.6	19.5	25.4
3명	22.2	19.8	18.6	8.1	4.1	4.1
4명	16.5	11.3	13.2	4.4	1.1	1.2
5명	9.5	3.7	5.7	1.3	0.4	0.6
6명 이상	4.1	1.3	2.3	0.4	0.2	0.3
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈 2020년 〉

구분	18세 이하	19-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세 이상
1명	20.4	47.3	38.3	63.8	67.9	69.4
2명	36.2	18.9	16.3	17.4	24.9	25.3
3명	21.7	17.5	19.8	10.2	5.3	3.7
4명	10.7	11.8	17.1	6.4	1.4	1.0
5명	6.5	3.5	6.7	1.8	0.4	0.4
6명 이상	4.5	1.0	1.9	0.4	0.1	0.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 건수는 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다음 〈표 4-8〉은 2017~2020년 가구원 수에 따른 긴급복지지원 대상자의 성별 분포이다. 18세 이하 청소년기 및 19~34세 청년기 이후 35세 이상의 중장년과 노인 대상자의 가구규모와 성별에 주목하고 있다. 남성은 73% 내외 정도가 1인 가구인 반면, 여성은 남성에 비해 2인 가구와 3인 가구의 비중이 약간 높다. 4인 이상 규모의 가구 분포는 남성과 여성 대상자 집단이 유사한 것으로 보인다.

〈표 4-8〉 2017~2020년 가구원 수별 35세 이상 긴급복지지원 대상자 성별

(단위: %)

구분	2017		2018		2019		2020	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성
1명	70.8	61.8	72.8	64.5	73.8	66.4	67.4	63.7
2명	17.8	23.7	17.1	22.8	17.0	22.0	19.3	22.6
3명	6.3	9.1	5.7	7.9	5.1	7.6	7.1	8.8
4명	3.4	3.7	3.0	3.3	2.8	2.8	4.5	3.7
5명	1.2	1.2	0.9	1.1	0.9	0.9	1.3	1.0
6명 이상	0.5	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3	0.4	0.2
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 건수는 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

3. 긴급복지지원 위기사유

긴급복지지원을 받은 대상자의 위기사유를 분석한 결과, 과거 추세에 이어(여유진 외, 2018), “중한 부상 또는 질병”의 비중이 가장 높아 코로나19 확산 이전인 2019년까지 40% 이상을 유지하였고, 팬데믹이 선포된 2020년에는 22.5%로 감소하였다(〈표 4-9〉 참조). 주목할 것은 “지자체 조례 및 지자체장 인정” 사유가 차지하는 비중이 점차 증가해, 2017년 28.6%에서 2019년에는 35.3%로 대상자 3명 중 1명이 이에 해당한다는 점이다. 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 그 비중이 47.0%로 늘어 절반 정도에 이른다.

또한 고시에 의한 ‘겨울철 복지사각지대 발굴 대상자’와 ‘통합사례관리 대상자’의 비중이 점차 증가해 2019년에는 각각 0.5%에 불과했으나, 2020년에는 5.5%와 1.4%로 늘었다. 긴급복지지원을 직접 신청하는 사례가 여전히 다수이지만, 맞춤형 사례관리서비스를 제공하는 희망복지지원단에서 발굴하는 사례가 유효하게 증가할 것에 대한 신호일 수 있다.

“주소득자의 실직”이 차지하는 비중도 점차 증가해 2017년 6.4%에서 2019년에는 7.1%로 늘었다가, 2020년에는 10.2%로 증가하였다. 이에 대해서는 FGI에서도 다수 보고되어, 다른 사유에 비해 증빙이 수월하여 지급 결정이 용이하지만 실직은 고용보험에 의한 실업급여와 중복될 가능성이 존재한다.

과거 추세에 이어 “출소”의 비중도 여전히 높은 편인데, 2017년 9.4%에서 2018년 9.9%로 증가한 이후 2019년 8.5%로 약간 감소하였다. 코로나19가 확산하기 시작한 2020년에는 상대적으로 그 비율이 줄어 5.0%로 나타난다.

〈표 4-9〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 위기사유

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	1,543	1.9	1,425	1.6	1,446	1.3	1,695	0.8
제2호 중한 부상 또는 질병	39,725	48.6	39,446	45.3	44,903	41.0	48,416	22.5
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	119	0.1	86	0.1	103	0.1	77	0.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	511	0.6	576	0.7	737	0.7	613	0.3
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	1,547	1.9	1,433	1.6	1,652	1.5	1,923	0.9
제6호 휴·폐업-주소득자	5	0.0	65	0.1	81	0.1	237	0.1
제6호 휴·폐업-주소득자	632	0.8	751	0.9	1,183	1.1	3,131	1.5
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	4	0.0	49	0.1	70	0.1	147	0.1
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	1	0.0	3	0.0	101	0.1	25	0.0
제7호 실직-주소득자	5,267	6.4	6,114	7.0	7,743	7.1	21,943	10.2
제7호 실직-주소득자	23	0.0	210	0.2	256	0.2	1,353	0.6
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	23,378	28.6	26,466	30.4	38,705	35.3	101,322	47.0
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	917	1.1	1,070	1.2	1,348	1.2	1,795	0.8
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	127	0.2	307	0.4	330	0.3	482	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	7,659	9.4	8,643	9.9	9,262	8.5	10,724	5.0
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	352	0.4	455	0.5	485	0.4	482	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)					547	0.5	11,850	5.5
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)					505	0.5	3,032	1.4
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)					80	0.1	342	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)							1,025	0.5
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)							4,782	2.2
전체	81,810	100.0	87,099	100.0	109,537	100.0	215,396	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

제3절 지원내용

1. 긴급복지지원 지원 현황

긴급복지지원에 의한 지원은 앞선 제2장 제1절에서 검토한 것과 같이 주급여와 부가급여로 구분된다. 주급여는 생계지원과 의료지원, 주거지원과 사회복지시설이용지원이다. 부가급여는 필요에 따라 주급여와 중복 지급할 수 있고, 교육지원, 연료비, 전기요금, 해산비 지원, 장제비 지원 등이다. 중복급여의 가능성을 고려했을 때, 주급여 중 생계지원의 비중이 2017년 약 4만 건(48.3%)에서 2019년 약 7만 건(50.2%)로 가장 많다. 특히 코로나19 확산에 대응하여 긴급복지지원 추경을 편성하여 적극적으로 대응한 2020년에는 예상과 같이 생계지원이 약 17만 건(57.6%)으로 대폭 증가하였다. 연료비 지원의 비중도 20% 내외로 적지 않은데, 생계지원과 중복지원하는 경우가 다수 발견된다.

의료지원의 비중은 여전히 높아 2017년 25.5%에서 2018년에 29.2%로 증가하였으나, 2019년에 24.5%로 다소 감소하였음. 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 13.9%로 감소하였다. 의료지원의 절대적인 규모가 감소한 것이 아니라, 2020년 긴급복지지원 대상자 규모 확대에 따른 상대적 비중이 변화한 것이다.

〈표 4-10〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 지원

(단위: 건, %)

구분		2017		2018		2019		2020	
주 급여	생계지원	44,141	48.3	49,899	47.4	67,697	50.2	165,565	57.6
	의료지원	23,342	25.5	30,719	29.2	33,011	24.5	39,949	13.9
	주거지원	3,466	3.8	3,687	3.5	5,234	3.9	6,722	2.3
	사회복지시설이용지원	35	0.0	48	0.0	49	0.0	53	0.0
부가 급여	교육지원	494	0.5	363	0.3	506	0.4	657	0.2
	연료비	19,448	21.3	20,117	19.1	27,879	20.7	73,832	25.7
	전기요금	52	0.1	79	0.1	90	0.1	86	0.0
	해산비 지원	178	0.2	160	0.2	149	0.1	177	0.1
	장제비 지원	251	0.3	218	0.2	235	0.2	229	0.1
전체		91,407	100.0	105,290	100.0	134,850	100.0	287,270	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 급여 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

〈표 4-11〉을 보면, 생계지원, 의료지원, 주거지원을 중심으로 보면, 생계지원은 평균 3회 정도 지급되는 것으로 보인다. 이는 1회 지급 이후 지자체 장의 결정에 근거를 두어 추가 2회 지원한 것이다. 빈도를 봤을 때, 생계비를 2~3개월 지원한 경우가 2017년 72.1%에서 2019년 75.2%로 가장 많다. 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 생계비를 1개월 지원한 사례가 2019년 10.1%에서 15.5%로 5.4%포인트, 3개월 이상 지원한 사례가 14.7%에서 19.0%로 5.3%포인트 각각 증가하였다.

의료지원은 평균 1회 정도 지급된 것으로 보이고, 평균 지원금액은 최대 지원금액인 300만 원에 약간 미치지 못한다. 주거지원은 최대 12회 지원할 수 있으나, 평균 3회 정도 지원된 것으로 나타났다. 2~3개월 지원한 사례가 전체의 70% 내외 수준으로 가장 많다.

〈표 4-11〉 2017~2020년 긴급복지지원 대상자 주요 급여 현황

(단위: 건, %)

구분		2017	2018	2019	2020
생계지원	평균 지원횟수(회)	3.07	3.01	3.07	3.03
	1개월(%)	11.6	11.2	10.1	15.5
	2-3개월(%)	72.1	75.0	75.2	65.5
	3개월 이상(%)	16.3	13.8	14.7	19.0
	평균 지원금액(원)	4,539,949	4,351,408	4,508,826	5,074,273
의료지원	평균 지원횟수(회)	1.02	1.02	1.03	1.03
	평균 지원금액(원)	2,820,210	2,783,492	2,744,800	2,782,331
주거지원	평균 지원횟수(회)	2.87	2.80	2.78	2.70
	1개월(%)	16.8	15.6	16.4	20.5
	2-3개월(%)	70.3	74.0	70.9	65.7
	4-6개월(%)	10.8	8.9	11.8	13.5
	6개월 이상(%)	2.2	1.6	0.9	0.4
	평균 지원금액(원)	1,475,184	1,256,437	1,267,990	1,171,942

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 급여 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

2. 긴급복지지원 주요 지원 대상자 특성

가. 급여별 대상자 인적 특성

주급여의 대상자 특성을 살펴보면 다음 그림과 같다. 우선 주요 지원의 대상자 성별은 생계지원은 남성이 60% 내외 수준이고, 의료지원은 55%에 약간 미치지 못하는 수준이다. 반면, 주거지원은 남성을 지원한 사례가 70% 이상으로 다른 지원에 비해 남성 대상자의 비율이 높다.

[그림 4-10] 2017~2020년 긴급복지지원 주요 지원 대상자 성별

(단위: %)



주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기준 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

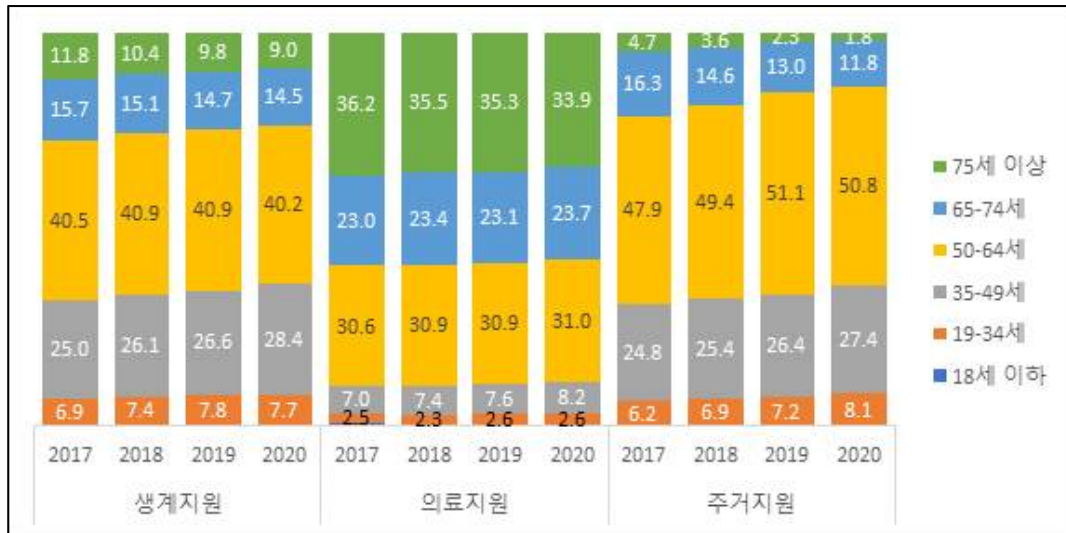
[그림 4-11]에서는 주급여의 종류별 대상자 연령집단 분포를 보여주고 있다. 주급여의 대상자 연령집단은 50~64세의 비중이 40~50% 정도로 가장 많은 생계지원과 주거지원과 달리, 의료지원은 75세 이상 후기 노인의 비중이 35% 내외로 많다⁴³⁾. 노인은 빈곤 상태가 지속되고 중한 질병이나 부상과 같은 건강 위기가 발생했을 때 공적 지원이 필요한 반면, 중장년층은 상대적으로 생계비를 지원할만한 긴급한 위기가 발생하

43) 긴급복지 의료지원은 의료급여와 중복지원이 가능함.

여 긴급복지지원이 유용할 가능성이 높은 것으로 추정할 수 있다.

[그림 4-11] 2017~2020년 긴급복지지원 주요 지원 대상자 연령집단

(단위: %)



주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기준 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

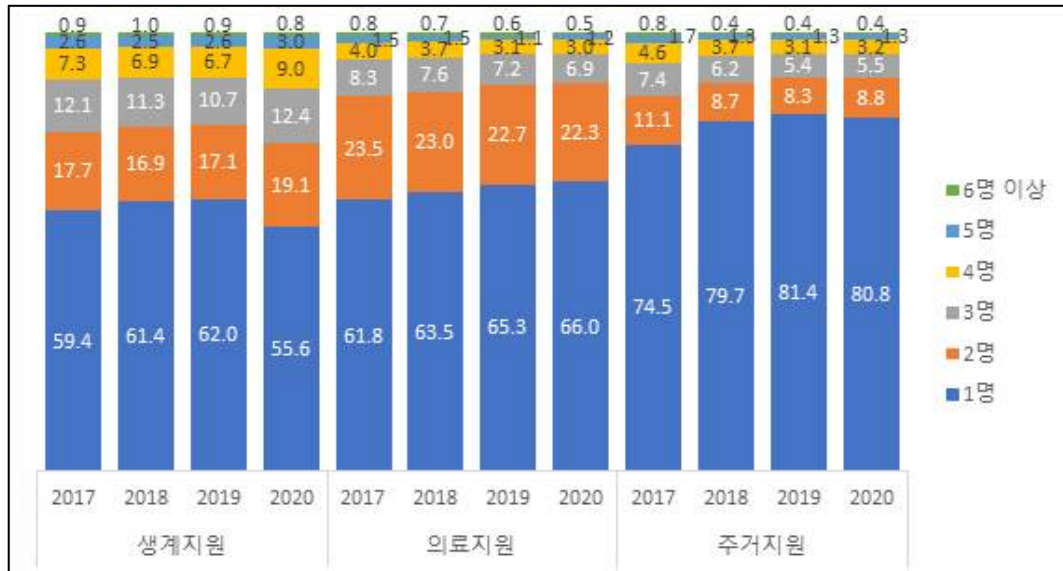
자료: 행복e음 원자료 저자 분석

[그림 4-12]는 주급여의 종류별 대상자 가구원 수의 분포를 도식화한 것이다. 생계지원의 경우, 1인 가구의 비중이 2017년 59.4%, 2018년 61.4%, 2019년 62.0%로 점차 증가하다가 2020년에 55.6%로 약간 감소하였다. 상대적으로 4인 가구의 비중이 2019년 6.7%에서 2020년에 9.0%로 약간 증가하였고, 3인 가구의 비중도 같은 기간 10.7%에서 12.4%, 2인 가구의 비중도 17.1%에서 19.1%로 증가하였다. 코로나19 확산의 시기에 1인 가구 생계지원 대상자의 절대적인 규모가 감소했다기보다 2~4인 가구의 상대적 비중이 약간씩 증가한 것이다.

의료지원은 1인 가구의 비중이 2017년 61.8%에서 2018년 63.5%, 2019년 65.3%, 2020년 66.0%로 점차 증가하였다. 주거지원은 생계지원이나 의료지원에 비해 1인 가구의 비중이 보다 높은데, 2017년 74.5%, 2018년 79.7%, 2019년 81.4%까지 증가했다가 2020년에 80.0%로 대상자 5명 중 4명이 주거지원을 받았다. 주급여의 종류에 따라 대상자의 이질성이 존재할 것으로 추정할 수 있다.

[그림 4-12] 2017~2020년 긴급복지지원 주요 지원 대상자 가구원 수

(단위: %)



주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

나. 지원 종류별 대상자 위기사유

〈표 4-12〉는 생계지원 대상자의 위기사유이다. 이들의 위기사유는 50% 내외가 ‘자차 조레 및 자차체장 인정’이다. 지역의 특성이 반영되는 결과이다. 그리고 ‘주소득자의 실직’이 차지하는 비율은 10% 수준을 유지한다. ‘출소’자의 비율은 2017년 16.2%와 2018년 16.5%에서 점차 감소해 2019년 13.3%이고, 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 6.2%로 감소하였다. 이는 절대적인 규모가 감소했다기보다 긴급복지 지원의 절대적인 규모가 증가하면서 나타난 상대적 현상이라고 볼 수 있다.

‘중한 부상 또는 질병’으로 인한 생계지원의 비율은 2017년 12.4%에서 2019년 8.2%로 약간씩 감소하였다. ‘겨울철 복지사각지대 발굴 대상자’의 비율이 2019년 0.8%에서 2020년 6.8%로 증가하였다. 코로나19 확산의 상황을 감안하더라도 해당 사유에 의한 지원이 향후에도 증가할 수 있다.

〈표 4-12〉 2017~2020년 긴급복지지원 생계지원 대상자 위기사유

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	1,413	3.2	1,318	2.6	1,361	2.0	1,598	1.0
제2호 중한 부상 또는 질병	5,489	12.4	5,036	10.1	5,540	8.2	6,954	4.2
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	99	0.2	73	0.1	89	0.1	55	0.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	465	1.1	531	1.1	696	1.0	585	0.4
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	1,122	2.5	1,119	2.2	1,335	2.0	1,659	1.0
제6호 휴·폐업-부소득자	4	0.0	61	0.1	77	0.1	215	0.1
제6호 휴·폐업-주소득자	566	1.3	698	1.4	1,106	1.6	2,875	1.7
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	4	0.0	40	0.1	60	0.1	134	0.1
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자	0	0.0	3	0.0	98	0.1	19	0.0
제7호 실직-주소득자	4,791	10.9	5,710	11.4	7,375	10.9	20,426	12.3
제7호 실직-부소득자	20	0.0	191	0.4	246	0.4	1,221	0.7
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	21,736	49.2	25,190	50.5	37,460	55.5	97,101	58.6
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	849	1.9	998	2.0	1,292	1.9	1,699	1.0
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	114	0.3	276	0.6	306	0.5	430	0.3
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	7,164	16.2	8,253	16.5	8,984	13.3	10,297	6.2
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	305	0.7	402	0.8	426	0.6	417	0.3
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)					535	0.8	11,316	6.8
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)					471	0.7	2,960	1.8
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)					71	0.1	304	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)							954	0.6
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)							4,346	2.6
전체	44,141	100.0	49,899	100.0	67,528	100.0	165,565	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

의료지원 대상자의 위기사유는 99% 이상이 ‘중한 부상 또는 질병’이다. 지원 내용의 특성을 고려했을 때 타당한 결과이다. 다만, ‘중한 부상 또는 질병’ 이외의 위기사유로 의료지원을 받은 경우도 일부 존재하는데, 위기사유가 중복하여 발생할 수 있다는 점에서 이해할 수 있다⁴⁴⁾.

〈표 4-13〉 2017~2020년 긴급복지지원 의료지원 대상자 위기사유

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	2	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
제2호 중한 부상 또는 질병	23,284	99.8	30,612	99.7	32,908	99.7	39,757	99.5
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	2	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	2	0.0	0	0.0	3	0.0	1	0.0
제6호 휴·폐업-주소득자	0	0.0	0	0.0	1	0.0	0	0.0
제6호 휴·폐업-주소득자	2	0.0	0	0.0	3	0.0	3	0.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	0	0.0	0	0.0	1	0.0	2	0.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	0	0.0	0	0.0	2	0.0	1	0.0
제7호 실직-주소득자	4	0.0	7	0.0	8	0.0	7	0.0
제7호 실직-주소득자	0	0.0	1	0.0	0	0.0	2	0.0
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	41	0.2	85	0.3	70	0.2	99	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	0	0.0	1	0.0	2	0.0	1	0.0
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	1	0.0	3	0.0	6	0.0	2	0.0
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	1	0.0	5	0.0	2	0.0	3	0.0
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	3	0.0	4	0.0	1	0.0	1	0.0
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)					0	0.0	39	0.1
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)					2	0.0	5	0.0
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)					2	0.0	20	0.1
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)							2	0.0
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)							3	0.0
전체	23,342	100.0	30,719	100.0	33,011	100.0	39,949	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

44) ‘중한 부상 또는 질병’ 이외의 사유로 의료지원을 받은 경우의 위법성에 대해서는 제6장 제4절에서 논한다.

다음 <표 4-14>는 주거지원 대상자의 위기사유이다. 이 중 ‘지자체 조례 및 지자체 장 인정’을 위기사유로 하는 사례는 점차 증가해 2017년 31.8%에서 2019년 44.8%, 2020년 47.5%에 이른다. 생계지원이나 의료지원과 달리 주거지원의 특성을 반영해 ‘화재 등으로 인한 주거곤란’을 이유로 하는 대상자의 비중이 높아 2017년 22.7%이나, 점차 감소해 2019년에는 14.7%이고, 2020년에는 8.6%이다. 대상자가 ‘출소’자와 ‘노숙’인인 경우의 비중도 다른 주급여와 달리 다소 높은 편임이다.

<표 4-14> 2017~2020년 긴급복지지원 주거지원 대상자 위기사유

(단위: 건, %)

구분	2017		2018		2019		2020	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	50	1.4	51	1.4	36	0.7	38	0.6
제2호 중한 부상 또는 질병	248	7.2	219	5.9	257	4.9	222	3.3
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	19	0.5	5	0.1	6	0.1	2	0.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	67	1.9	84	2.3	81	1.6	71	1.1
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	788	22.7	683	18.5	769	14.7	580	8.6
제6호 휴·폐업-주소득자	1	0.0	1	0.0	4	0.1	8	0.1
제6호 휴·폐업-주소득자	14	0.4	29	0.8	37	0.7	60	0.9
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	1	0.0	8	0.2	12	0.2	10	0.1
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	0	0.0	0	0.0	2	0.0	1	0.0
제7호 실직-주소득자	151	4.4	198	5.4	308	5.9	560	8.3
제7호 실직-주소득자	0	0.0	5	0.1	7	0.1	29	0.4
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	1,101	31.8	1,283	34.8	2,341	44.8	3,192	47.5
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	40	1.2	41	1.1	43	0.8	44	0.7
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	5	0.1	10	0.3	17	0.3	18	0.3
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	820	23.7	835	22.6	1,016	19.4	1,172	17.4
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	161	4.6	235	6.4	238	4.6	274	4.1
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)					25	0.5	223	3.3
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)					20	0.4	153	2.3
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)					6	0.1	29	0.4
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)							4	0.1
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)							32	0.5
전체	3,466	100.0	3,687	100.0	5,225	100.0	6,722	100.0

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

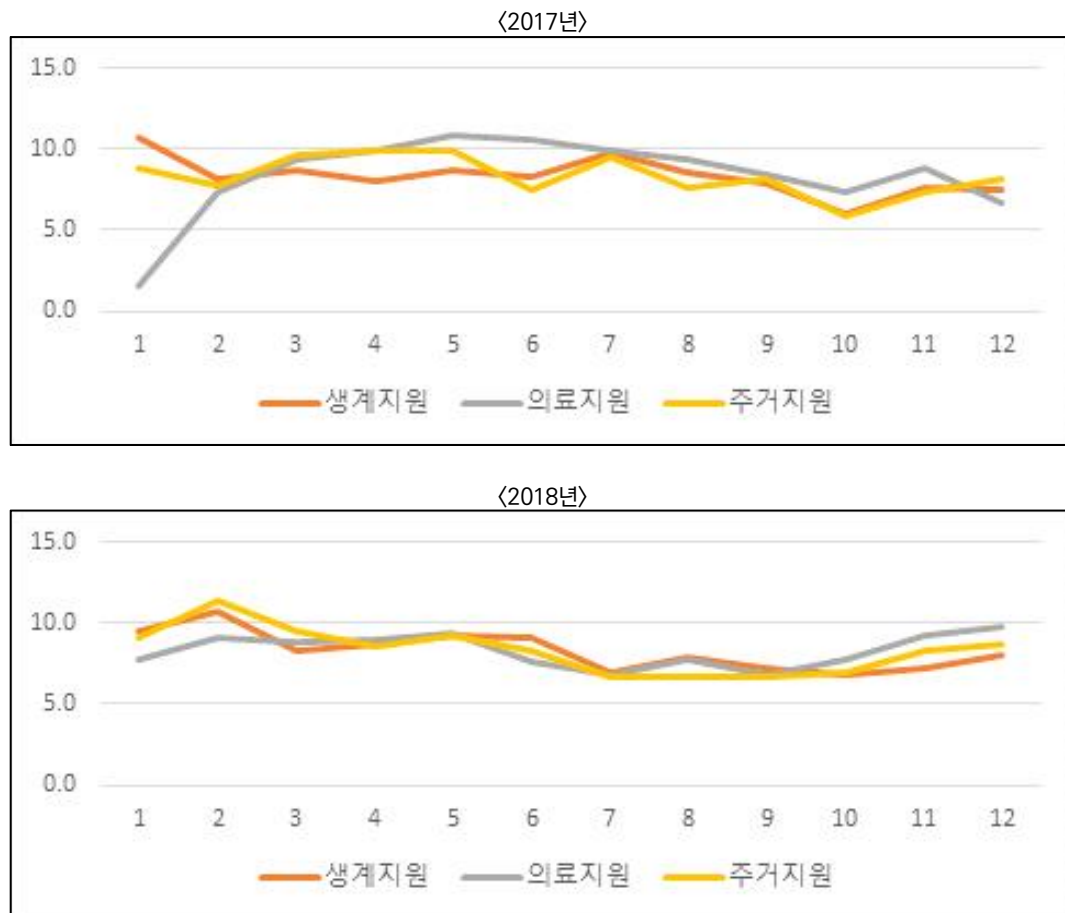
자료: 행복e음 원자료 저자 분석

3. 긴급복지 지원 특성

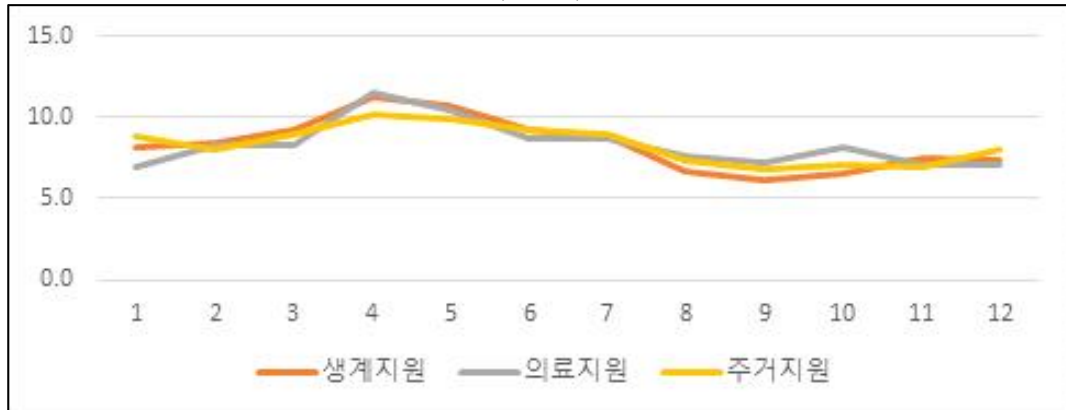
[그림 4-13]은 월별 주요 지원의 추이이다. 코로나19 확산 이전인 2017~2019년에는 월별 주요 지원 건수의 규모가 비교적 평탄한 것으로 보인다. 하지만 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 이전에 비해 주요 지원, 특히 생계지원 지원 건수에서 두드러지는 고점이 다수 확인된다. FGI에서는 추가 예산 지급 전에 보수적으로 지원하다가 예산 지급 시점에 지원 결정을 한 사례가 다수 있다는 보고와 일치하는 것이다.

[그림 4-13] 2017~2020년 월별 주요 지원 건수 추이

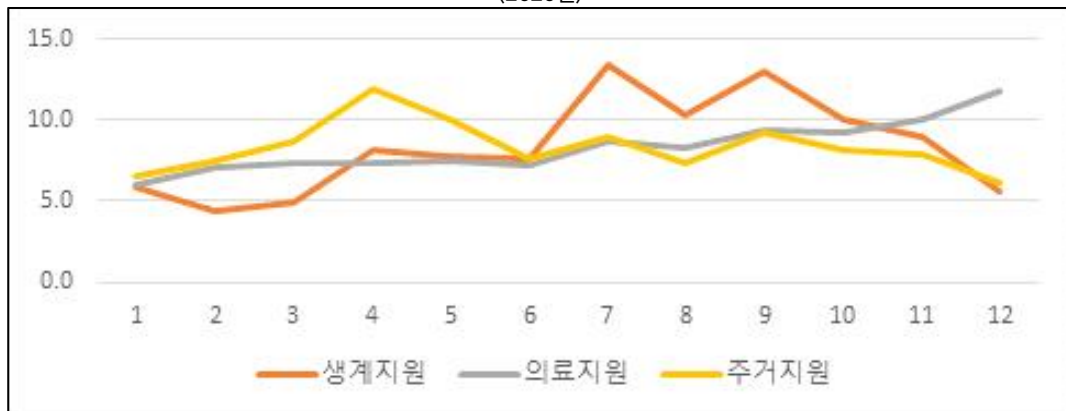
(단위: %)



〈2019년〉



〈2020년〉



주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

제4절 사후 적정성 조사

1. 소득

가. 소득구간별 분포

여기에서는 소득구간별 긴급복지지원 대상자의 분포를 확인한다. <표 4-15>에서 확인할 수 있는 것과 같이, 행복e음 시스템에서 소득이 없거나 음의 소득⁴⁵⁾인 대상자의 비중이 2017년 38.9%, 2018년 42.7%, 2019년 44.4%, 2020년 39.5%로 가장 많다.

기준 중위소득의 20%에 미치지 못하는 대상자 비중도 2017년 34.5%, 2018년 31.8%, 2019년 27.9%, 2020년 23.3%로 많은 편이다. 소득이 없거나 음의 소득인 대상자와 기준 중위소득 20% 이하 대상자의 비중을 합하면 거의 60~70% 수준으로, 대상자 3명 중 2명 정도가 이 집단에 해당한다. 기준 중위소득 75%를 초과하는 대상자 또한 존재하는데, 2017년 1.8%, 2018년 2.0%, 2019년 2.2%, 2020년 3.7% 수준이다. 이들은 담당 공무원의 판단 및 심의위원회 등을 통해 위기사유의 심각성 및 긴급성을 정성적으로 판단하여 지원한 집단으로 보인다.

〈표 4-15〉 소득구간별 분포

금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
소득이 없거나 음의 소득	26,095	33,637	45,085	75,190	38.9	42.7	44.4	39.5
기준중위소득 20% 이하	23,181	25,096	28,373	44,255	34.5	31.8	27.9	23.3
기준중위소득 30% 이하	6,027	6,681	9,103	18,777	9.0	8.5	9.0	9.9
기준중위소득 40% 이하	4,176	4,432	6,647	15,814	6.2	5.6	6.5	8.3
기준중위소득 50% 이하	2,769	3,147	4,305	11,079	4.1	4.0	4.2	5.8
기준중위소득 60% 이하	1,811	2,190	2,955	8,562	2.7	2.8	2.9	4.5
기준중위소득 75% 이하	1,857	2,077	2,955	9,557	2.8	2.6	2.9	5.0
기준중위소득 100% 이하	561	712	977	3,504	0.8	0.9	1.0	1.8
기준중위소득 100% 초과	679	858	1,189	3,558	1.0	1.1	1.2	1.9
전체	67,156	78,830	101,589	190,296	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 실소득 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기준 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

나. 주급여 종류별 소득구간 분포

〈표 4-16〉은 주급여 종류별 소득구간 분포이다. 생계지원의 경우, 소득이 없거나 음의 소득인 대상자 비중이 2017년 46.0%, 2017년 49.9%, 2019년 50.4%, 2020년 40.6%로 가장 많다. 주거지원 대상자 또한 소득이 없거나 음의 소득인 집단의 비중이 가장 높다는 점에서 생계지원 대상자의 소득 분포 특성과 유사하다. 시설지원 대상자

45) 음의 소득은 사후 적정성 조사 시 지출 차감분을 고려하여 최종 활용하는 소득액이 음수인 경우를 말하는데, 사업소득이나 지출 차감분이 소득을 초과할 때 음의 소득이 나타날 수 있음.

도 소득이 없거나 음의 소득인 대상자의 비중이 가장 많은 편이지만 생계지원이나 의료지원, 주거지원에 비해 대상자 규모가 크지 않다.

의료지원의 경우, 소득이 있으며 기준중위소득 20% 이하인 집단의 비중이 2017년 46.5%, 2018년 44.9%, 2019년 38.9%, 2020년 36.6%로 점차 낮아지고 있지만 다른 집단에 비해 크다. 이러한 결과는 생계지원과 주거지원, 시설지원 대상자의 소득 수준과 의료지원 대상자의 소득 수준이 다소 상이할 수 있다는 점을 보여준다.

〈표 4-16〉 주급여 종류별 소득구간별 분포

〈2017년〉								
금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
소득이 없거나 음의 소득	18,541	7,358	1,673	19	46.0	27.7	54.9	52.8
기준중위소득 20% 이하	10,776	12,366	636	14	26.8	46.5	20.9	38.9
기준중위소득 30% 이하	3,253	2,765	192	1	8.1	10.4	6.3	2.8
기준중위소득 40% 이하	2,669	1,503	140	1	6.6	5.7	4.6	2.8
기준중위소득 50% 이하	1,832	914	129	1	4.6	3.4	4.2	2.8
기준중위소득 60% 이하	1,159	647	83	0	2.9	2.4	2.7	0.0
기준중위소득 75% 이하	1,139	709	108	0	2.8	2.7	3.5	0.0
기준중위소득 100% 이하	390	167	35	0	1.0	0.6	1.1	0.0
기준중위소득 100% 초과	504	172	49	0	1.3	0.6	1.6	0.0
전체	40,263	26,601	3,045	36	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2018년〉								
금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
소득이 없거나 음의 소득	24,444	8,956	2,296	17	49.9	30.4	63.7	39.5
기준중위소득 20% 이하	11,815	13,245	615	20	24.1	44.9	17.1	46.5
기준중위소득 30% 이하	3,632	3,030	174	3	7.4	10.3	4.8	7.0
기준중위소득 40% 이하	2,882	1,534	133	2	5.9	5.2	3.7	4.7
기준중위소득 50% 이하	2,186	947	105	0	4.5	3.2	2.9	0.0
기준중위소득 60% 이하	1,494	694	96	1	3.0	2.4	2.7	2.3
기준중위소득 75% 이하	1,337	736	94	0	2.7	2.5	2.6	0.0
기준중위소득 100% 이하	535	176	36	0	1.1	0.6	1.0	0.0
기준중위소득 100% 초과	686	171	53	0	1.4	0.6	1.5	0.0
전체	49,011	29,489	3,602	43	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2019년〉								
금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
소득이 없거나 음의 소득	33,753	11,021	3,504	19	50.4	32.3	67.3	39.6
기준중위소득 20% 이하	15,065	13,278	678	17	22.5	38.9	13.0	35.4
기준중위소득 30% 이하	5,092	4,000	251	7	7.6	11.7	4.8	14.6
기준중위소득 40% 이하	4,289	2,344	186	2	6.4	6.9	3.6	4.2
기준중위소득 50% 이하	3,045	1,242	177	2	4.5	3.6	3.4	4.2
기준중위소득 60% 이하	2,075	861	127	1	3.1	2.5	2.4	2.1
기준중위소득 75% 이하	1,984	960	137	0	3.0	2.8	2.6	0.0
기준중위소득 100% 이하	741	235	52	0	1.1	0.7	1.0	0.0
기준중위소득 100% 초과	990	197	91	0	1.5	0.6	1.7	0.0
전체	67,034	34,138	5,203	48	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2020년〉								
금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
소득이 없거나 음의 소득	66,053	8,750	4,599	35	40.6	32.3	69.6	70.0
기준중위소득 20% 이하	34,282	9,911	797	10	21.1	36.6	12.1	20.0
기준중위소득 30% 이하	15,292	3,480	255	1	9.4	12.8	3.9	2.0
기준중위소득 40% 이하	13,800	2,006	207	2	8.5	7.4	3.1	4.0
기준중위소득 50% 이하	10,067	997	182	2	6.2	3.7	2.8	4.0
기준중위소득 60% 이하	7,837	720	160	0	4.8	2.7	2.4	0.0
기준중위소득 75% 이하	8,698	846	189	0	5.3	3.1	2.9	0.0
기준중위소득 100% 이하	3,299	202	80	0	2.0	0.7	1.2	0.0
기준중위소득 100% 초과	3,346	204	137	0	2.1	0.8	2.1	0.0
전체	162,674	27,116	6,606	50	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 실소득 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다. 위기사유별 소득구간 분포

〈표 4-17〉은 위기사유별 소득구간의 분포이다. 표에서 굵은 글씨로 표시된 수치는 전체 평균에 비해 높은 것이다. ‘주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용’에 의한 대상자의 소득은 없거나 음의 소득인 경우의 비중이 가장 많다. ‘가구원으로부터 방임·유기·학대’ 당했거나 ‘가구원의 가정폭력·성폭력’ 등으로 인하여 비자발적으로 가족과 분리한 경우에도 소득은 없거나 음의 소득인 경우의 비중이 가장 많다. 이

혼, 단전, 출소, 노숙에 의한 지원 대상자 또한 소득은 없거나 음의 소득인 경우의 비중이 가장 많다.

‘중한 부상 또는 질병’에 의한 대상자는 소득이 있되 기준 중위소득 20% 이하인 집단의 비중이 상대적으로 많다. ‘화재 등으로 인한 주거곤란’이나 ‘주소득자 및 부소득자의 휴·폐업’, ‘주소득자 및 부소득자의 실직’ 등으로 인한 대상자 중에서는 소득이 없거나 음의 소득인 경우의 비중이 상대적으로 높으나, 다른 집단에 비해 기준 중위소득의 30% 초과 집단의 비중이 전체에 비해 높은 편을 유지하고 있다.

〈표 4-17〉 위기사유별 소득구간별 분포

〈2017년〉											
구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	전체	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	47.5	23.6	7.2	6.1	4.7	2.6	3.2	2.4	2.8	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	27.5	42.3	10.1	5.9	3.9	2.6	2.6	2.2	2.9	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	32.6	37.9	12.6	7.4	4.2	0.0	3.2	1.1	1.1	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	51.7	21.7	5.5	5.8	5.5	3.2	2.1	2.1	2.3	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	29.9	26.1	9.6	8.0	5.6	5.0	6.5	3.0	6.4	100.0	
제6호 휴·폐업-부소득자	0.0	50.0	0.0	25.0	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	18.5	33.8	12.0	10.1	8.4	3.6	4.0	3.2	6.3	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	50.0	0.0	25.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자											
제7호 실직-주소득자	26.9	19.6	7.8	9.0	8.1	6.8	6.7	6.8	8.3	100.0	
제7호 실직-부소득자	5.6	16.7	16.7	0.0	11.1	11.1	16.7	11.1	11.1	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	34.0	30.1	9.4	8.2	5.3	3.3	3.2	2.9	3.4	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	45.8	25.9	9.1	6.9	4.3	2.8	2.0	1.0	2.1	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	36.5	24.0	8.7	12.5	5.8	0.0	2.9	5.8	3.8	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	73.0	13.8	2.8	2.1	1.7	1.3	1.5	1.3	2.5	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	59.9	16.4	4.2	4.2	2.8	5.2	1.4	1.0	4.9	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)											
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)											
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)											
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)											
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)											
전체	%	34.6	33.2	8.9	6.5	4.5	3.1	3.0	2.6	3.5	100.0
	건	23,254	22,292	6,000	4,397	3,014	2,052	2,042	1,765	2,322	67,138

〈2018년〉

구분		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	전체
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용		45.9	24.3	7.4	5.4	6.1	2.8	3.1	2.1	2.9	100.0
제2호 중한 부상 또는 질병		30.1	41.0	10.1	5.4	3.5	2.5	2.5	2.2	2.6	100.0
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대		52.5	35.0	5.0	3.8	1.3	1.3	1.3	0.0	0.0	100.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력		47.4	23.8	5.3	6.4	5.5	3.2	3.4	2.5	2.6	100.0
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란		39.0	20.2	6.7	8.0	5.9	4.6	4.3	4.8	6.4	100.0
제6호 휴·폐업-주소득자		20.3	27.1	8.5	11.9	6.8	6.8	10.2	3.4	5.1	100.0
제6호 휴·폐업-주소득자		22.9	32.9	10.2	8.8	6.9	4.9	4.0	4.1	5.3	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자		23.1	33.3	10.3	7.7	7.7	5.1	5.1	5.1	2.6	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자		0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	33.3	100.0
제7호 실직-주소득자		29.7	17.6	6.6	7.6	7.4	7.0	6.7	6.8	10.4	100.0
제7호 실직-주소득자		24.9	11.4	8.3	6.2	13.5	4.7	6.7	12.4	11.9	100.0
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유		38.3	26.8	8.9	7.2	5.3	3.4	3.3	2.9	3.9	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)		51.9	22.3	7.1	6.4	5.2	1.9	2.1	0.9	2.1	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)		39.4	23.1	7.9	10.1	4.0	7.2	4.3	2.2	1.8	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)		74.4	13.0	2.6	1.7	1.6	1.3	1.3	1.5	2.7	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)		66.8	12.9	3.8	2.9	1.7	2.1	1.7	2.1	6.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)											
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)											
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)											
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)											
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)											
전체	%	38.3	30.6	8.5	5.9	4.3	3.1	3.0	2.7	3.7	100.0
	건	30,015	23,966	6,644	4,599	3,393	2,415	2,349	2,152	2,907	78,440

〈2019년〉

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	전체	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	46.5	23.3	6.4	5.4	6.9	3.2	3.2	2.4	2.7	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	31.9	35.4	11.0	7.0	4.0	2.8	2.8	2.3	2.8	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	37.8	36.7	4.1	6.1	6.1	2.0	3.1	3.1	1.0	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	48.5	22.8	5.7	5.5	5.1	3.0	3.3	3.1	3.0	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	39.1	19.8	8.1	6.8	4.9	4.8	5.3	4.6	6.6	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	19.2	16.7	17.9	7.7	9.0	3.8	10.3	5.1	10.3	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	26.0	29.2	11.1	8.9	5.5	5.0	4.6	4.1	5.6	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	24.2	21.0	11.3	11.3	11.3	3.2	4.8	9.7	3.2	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	28.0	33.0	18.0	11.0	2.0	2.0	3.0	2.0	1.0	100.0	
제7호 실직-주소득자	32.3	16.6	6.5	7.2	7.0	5.4	6.7	8.0	10.5	100.0	
제7호 실직-주소득자	19.9	14.9	4.6	8.7	8.3	9.1	10.8	12.0	11.6	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	40.5	22.8	8.6	7.4	5.2	3.7	3.7	3.4	4.6	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	50.7	21.5	6.5	6.1	5.2	4.3	2.8	1.4	1.5	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	39.9	23.7	8.8	7.1	6.8	3.2	2.3	3.2	4.9	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	73.6	12.6	2.7	2.3	1.4	1.5	1.3	1.5	3.1	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	60.0	16.2	5.8	2.2	4.3	2.4	1.5	2.2	5.4	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)	38.4	23.9	10.1	7.3	6.5	2.4	3.2	2.2	6.0	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)	37.6	25.7	9.8	8.3	4.1	3.3	3.7	3.1	4.4	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)	50.7	17.3	8.0	9.3	2.7	4.0	1.3	2.7	4.0	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)											
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)											
전체	%	39.6	26.3	8.8	6.7	4.6	3.3	3.4	3.2	4.2	100.0
	건	40,041	26,654	8,892	6,798	4,641	3,346	3,427	3,188	4,212	101,199

〈2020년〉

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	전체	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	45.4	23.3	6.3	6.0	5.6	4.0	4.3	2.5	2.6	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	32.1	32.7	11.7	7.5	4.0	2.9	3.2	2.6	3.2	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	47.1	29.4	7.4	0.0	2.9	5.9	2.9	1.5	2.9	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	55.6	16.5	4.5	6.9	4.1	2.7	3.9	3.4	2.4	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	43.4	16.4	6.9	7.5	5.6	4.0	4.6	4.4	7.2	100.0	
제6호 휴·폐업-부소득자	20.8	17.5	8.0	8.0	7.1	8.5	12.7	9.4	8.0	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	24.4	25.9	11.0	9.0	6.7	5.2	6.1	4.5	7.2	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	25.2	23.7	7.6	10.7	6.1	5.3	9.2	4.6	7.6	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자	25.0	35.0	0.0	5.0	5.0	5.0	10.0	5.0	10.0	100.0	
제7호 실직-주소득자	31.0	14.7	6.8	7.3	6.7	5.9	6.9	8.0	12.7	100.0	
제7호 실직-부소득자	21.8	9.7	6.4	7.6	8.2	7.2	11.3	14.4	13.5	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	33.4	20.7	10.1	9.0	6.3	4.9	5.3	4.6	5.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	50.5	20.3	6.8	6.4	4.8	3.8	3.2	1.8	2.2	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	40.4	17.0	7.3	8.7	6.6	6.6	4.0	3.8	5.4	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	74.4	12.3	2.8	2.2	1.5	1.3	1.3	1.4	2.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	67.9	10.9	3.5	3.5	3.3	1.7	2.2	1.5	5.5	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)	30.9	22.1	10.2	8.7	6.3	5.4	5.7	5.0	5.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)	36.6	22.8	10.5	8.3	6.0	4.7	3.5	3.6	4.0	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)	49.7	18.0	7.6	5.1	3.2	2.2	3.5	5.1	5.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)	25.4	11.8	9.5	10.7	7.9	8.4	8.1	7.8	10.3	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)	20.9	23.5	11.3	11.1	9.1	6.6	6.3	5.5	5.6	100.0	
전체	%	35.0	21.8	9.5	8.1	5.7	4.5	4.9	4.5	5.9	100.0
	건	66,590	41,467	18,084	15,397	10,907	8,537	9,358	8,543	11,166	190,049

주: 실소득 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임. 집단 구분은 다음과 같음: ①소득이 없거나 음의 소득, ②기준중위소득 20% 이하, ③기준중위소득 30% 이하, ④기준중위소득 40% 이하, ⑤기준중위소득 50% 이하, ⑥기준중위소득 60% 이하, ⑦기준중위소득 75% 이하, ⑧기준중위소득 100% 이하, ⑨기준중위소득 100% 초과

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

라. 지출 차감 전후 소득구간별 분포

제2장 제1절에서 검토한 것과 같이, 긴급복지지원 대상자의 사후 적정성 판정 시 공적자료로 조회한 소득 및 조회되지 않는 추가 소득을 조사하고, 지속적인 필요에 의한 의료비, 교육비, 임차료, 사회보험료, 신용회복위원회 및 법원의 판결을 받아 납부하고 있는 채무변제액 등을 차감한다. <표 4-18>은 이러한 지출을 차감하기 전과 후의 소득구간 분포를 보여주고 있다. 음영 표시된 숫자로 확인할 수 있는 것과 같이, 대부분 지출 전후 집단 변화를 보이지 않는다. 그 중에서 굵은 글씨체로 표시된 집단의 비중이 지출 차감 전에는 소득 기준을 충족하지 못했으나 차감 후 소득 기준을 충족한 집단이다. 2017년 4.3%, 2018년 4.5%, 2019년 5.2%, 2020년 6.7%으로 점차 증가하고 있어, 필수 지출분을 차감함으로써 대상자 포괄성을 약간씩 확대하고 있다.

<표 4-18> 차감 전후 소득구간별 분포

(단위: %)

<2017년>										
공제 전 소득구간	공제 후 소득구간									전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
①소득이 없거나 음의 소득	34.6									34.6
②기준중위소득 20% 이하	0.7	32.5								33.2
③기준중위소득 30% 이하	0.3	0.3	8.3							8.9
④기준중위소득 40% 이하	0.4	0.3	0.1	5.7						6.6
⑤기준중위소득 50% 이하	0.3	0.3	0.1	0.1	3.7					4.5
⑥기준중위소득 60% 이하	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	2.4				3.1
⑦기준중위소득 75% 이하	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	2.2			3.0
⑧기준중위소득 100% 이하	0.7	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.8		2.6
⑨기준중위소득 100% 초과	1.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.0	1.0	3.5
전체	38.9	34.5	9.0	6.2	4.1	2.7	2.8	0.8	1.0	100.0

<2018년>										
공제 전 소득구간	공제 후 소득구간									전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
①소득이 없거나 음의 소득	38.3									38.3
②기준중위소득 20% 이하	0.7	29.8								30.6
③기준중위소득 30% 이하	0.3	0.3	7.8							8.5
④기준중위소득 40% 이하	0.3	0.3	0.1	5.1						5.9
⑤기준중위소득 50% 이하	0.4	0.2	0.1	0.1	3.6					4.3
⑥기준중위소득 60% 이하	0.3	0.2	0.1	0.0	0.1	2.4				3.1
⑦기준중위소득 75% 이하	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	2.1			3.0
⑧기준중위소득 100% 이하	0.7	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.9		2.7
⑨기준중위소득 100% 초과	1.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	1.1	3.7
전체	42.7	31.8	8.5	5.6	4.0	2.8	2.6	0.9	1.1	100.0

〈2019년〉

공제 전 소득구간	공제 후 소득구간									전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
①소득이 없거나 음의 소득	39.6									39.6
②기준중위소득 20% 이하	0.8	25.6								26.3
③기준중위소득 30% 이하	0.4	0.3	8.2							8.8
④기준중위소득 40% 이하	0.4	0.3	0.1	6.0						6.7
⑤기준중위소득 50% 이하	0.3	0.3	0.1	0.1	3.8					4.6
⑥기준중위소득 60% 이하	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	2.5				3.3
⑦기준중위소득 75% 이하	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	2.3			3.4
⑧기준중위소득 100% 이하	0.8	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.9		3.2
⑨기준중위소득 100% 초과	1.5	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.0	1.2	4.2
전체	44.4	27.9	9.0	6.5	4.2	2.9	2.9	1.0	1.2	100.0

〈2020년〉

공제 전 소득구간	공제 후 소득구간									전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	
①소득이 없거나 음의 소득	35.0									35.0
②기준중위소득 20% 이하	0.5	21.3								21.8
③기준중위소득 30% 이하	0.3	0.2	9.1							9.5
④기준중위소득 40% 이하	0.3	0.2	0.1	7.6						8.1
⑤기준중위소득 50% 이하	0.3	0.2	0.1	0.1	5.2					5.7
⑥기준중위소득 60% 이하	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0	3.9				4.5
⑦기준중위소득 75% 이하	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	4.0			4.9
⑧기준중위소득 100% 이하	0.9	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	0.5	1.7		4.5
⑨기준중위소득 100% 초과	1.7	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.1	1.9	5.9
전체	39.5	23.3	9.9	8.3	5.8	4.5	5.0	1.8	1.9	100.0

주: 실소득 기준으로 분석함. 공제 전 소득은 공적자료소득금액과 소득추가금액의 합임. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

2. 재산

가. 일반재산⁴⁶⁾ 구간별 분포

일반재산 기준은 2006년 제도를 도입하면서 대도시 9,500만 원, 중소도시 7,750만 원, 농어촌 7,250만 원으로 설정하고, 2009년에 각각 13,500만 원, 8,500만 원, 7,250만 원으로 인상하였다. 그리고 거의 10년 후인 2019년에 대도시 18,800만 원,

46) 행복e음 시스템에서 사후 적정성 평가에 활용한 최종 일반재산평가액의 유효값을 확인할 수 없었으므로, '공적자료금융재산금액'과 '재산추가금액'을 합하고 '재산공제금액'을 감하여 계산한 값을 활용하였음.

중소도시 11,800만 원, 농어촌 10,100만 원으로 현실화하였다.

〈표 4-19〉는 일반재산의 구간별 분포를 분석한 결과이다. 여기에서는 재산이 없거나 음의 재산인 경우, 2019년 일반재산 기준 현실화 이전인 2017~2018년 지역별 상한액의 50% 이하와 100% 이하, 일반재산 기준을 현실화한 2019년 이후 상한액의 100% 이하 및 그 이상을 집단별로 확인하였다. 현행 일반재산 기준 이상 집단은 제도 개선 효과를 추정하기 위해 125% 이하, 150% 이하 및 초과 집단으로 세분화하였다.

분석한 결과, 재산이 있지만 2017~2018년 지역별 상한액의 50%에 미치지 못하는 집단의 비중이 2017년 71.4%, 2018년 67.8%, 2019년 65.4%, 2020년 70.0%에 이른다. 재산이 없거나 음의 재산인 경우는 같은 기간 27.0%, 30.7%, 32.8%, 25.8% 수준에 이르러, 2018년까지의 상한액 50%에 이르지 못하는 집단이 전체의 95% 이상이다. 기간별 상한액을 초과하는 집단은 굵은 글씨로 표시하고 있는데, 2017년과 2018년에 0.3%, 2019년에 0.2% 수준이었다가 코로나19 확산이 본격화된 2020년에 0.5% 수준으로 나타났다.

〈표 4-19〉 일반재산 구간별 분포

금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
재산이 없거나 음의 재산	18,099	24,055	33,210	49,092	27.0	30.7	32.8	25.8
2017~2018년 상한액의 50% 이하	47,937	53,166	66,321	133,093	71.4	67.8	65.4	70.0
2017~2018년 상한액의 100% 이하	889	955	1,435	5,822	1.3	1.2	1.4	3.1
2019~2020년 상한액의 100% 이하	130	166	243	1,083	0.2	0.2	0.2	0.6
2019~2020년 상한액의 125% 이하	39	43	72	402	0.1	0.1	0.1	0.2
2019~2020년 상한액의 150% 이하	23	25	22	223	0.0	0.0	0.0	0.1
2019~2020년 상한액의 150% 초과	21	30	61	334	0.0	0.0	0.1	0.2
전체	67,138	78,440	101,364	190,049	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 일반재산은 공적자료 일반재산금액과 일반재산추가금액의 합에 일반재산공제금액을 감한 금액임. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임. 지역별 상한액 기준을 이용함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

나. 주급여 종류별 일반재산구간별 분포

〈표 4-20〉은 주급여 종류별 일반재산구간별 대상자의 분포이다. 생계지원 대상자 중 기간별 일반재산 상한액 기준을 초과하는 집단은 2017년부터 2018년까지 0.5%였고 2018년에 0.2%로 약간 감소하여 재산기준 현실화 기제가 일부 작동하였으나 코로나19 확산의 시기인 다시금 2020년에 0.5%로 증가하여 담당자의 판단 및 심의위원회를 통해 한계수준에 있는 대상자를 보다 포괄한 것으로 추정된다. 의료지원 대상자 중에서 기간별 일반재산 상한액 기준을 초과하는 집단은 2017년부터 2018년까지 0.1% 수준을 유지하며, 2019년에 상한액 기준을 현실화한 이후 이러한 대상자는 일부 존재하지만, 유효한 크기의 비중은 보이지 않는다. 주거지원 대상자 중 기간별 일반재산 상한액 기준을 초과하는 집단은 2017년에 0.1%, 2018년 0.2% 수준이었지만 2019년에 한계집단을 대상으로 포괄하면서 0.1%으로 감소하였다가 2020년에 다시 0.2% 수준으로 다소 늘었다.

〈표 4-20〉 주급여 종류별 일반재산구간별 분포

금융재산 구간	〈2017년〉				비율(%)			
	규모(건)							
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
재산이 없거나 음의 재산	11,573	6,350	1,303	22	28.7	23.9	42.8	61.1
2017~2018년 상한액의 50% 이하	27,842	19,977	1,707	14	69.2	75.1	56.1	38.9
2017~2018년 상한액의 100% 이하	672	220	32	0	1.7	0.8	1.1	0.0
2019~2020년 상한액의 100% 이하	104	25	2	0	0.3	0.1	0.1	0.0
2019~2020년 상한액의 125% 이하	29	10	0	0	0.1	0.0	0.0	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 이하	21	2	0	0	0.1	0.0	0.0	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 초과	17	4	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
전체	40,258	26,588	3,044	36	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2018년〉

금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
재산이 없거나 음의 재산	16,057	7,763	1,817	21	32.9	26.5	50.7	48.8
2017~2018년 상한액의 50% 이하	31,767	21,305	1,736	22	65.1	72.7	48.5	51.2
2017~2018년 상한액의 100% 이하	762	194	23	0	1.6	0.7	0.6	0.0
2019~2020년 상한액의 100% 이하	132	34	0	0	0.3	0.1	0.0	0.0
2019~2020년 상한액의 125% 이하	39	5	2	0	0.1	0.0	0.1	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 이하	22	3	2	0	0.0	0.0	0.1	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 초과	27	3	1	0	0.1	0.0	0.0	0.0
전체	48,806	29,307	3,581	43	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2019년〉

금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
재산이 없거나 음의 재산	23,348	9,582	2,758	19	34.9	28.1	53.1	39.6
2017~2018년 상한액의 50% 이하	42,057	24,126	2,395	29	62.9	70.9	46.1	60.4
2017~2018년 상한액의 100% 이하	1,159	275	30	0	1.7	0.8	0.6	0.0
2019~2020년 상한액의 100% 이하	210	34	4	0	0.3	0.1	0.1	0.0
2019~2020년 상한액의 125% 이하	56	16	3	0	0.1	0.0	0.1	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 이하	17	4	2	0	0.0	0.0	0.0	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 초과	55	6	2	0	0.1	0.0	0.0	0.0
전체	66,902	34,043	5,194	48	100.0	100.0	100.0	100.0

금융재산 구간	〈2020년〉 규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
재산이 없거나 음의 재산	41,363	7,409	3,668	30	25.5	27.4	55.6	60.0
2017~2018년 상한액의 50% 이하	113,588	19,326	2,865	19	69.9	71.5	43.4	38.0
2017~2018년 상한액의 100% 이하	5,567	248	44	1	3.4	0.9	0.7	2.0
2019~2020년 상한액의 100% 이하	1,052	33	10	0	0.6	0.1	0.2	0.0
2019~2020년 상한액의 125% 이하	391	11	5	0	0.2	0.0	0.1	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 이하	218	5	3	0	0.1	0.0	0.0	0.0
2019~2020년 상한액의 150% 초과	320	12	4	0	0.2	0.0	0.1	0.0
전체	162,499	27,044	6,599	50	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 일반재산은 공적자료 일반재산금액과 일반재산추가금액의 합에 일반재산공제금액을 감한 금액임. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임. 지역별 상한액 기준을 이용함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다. 위기사유별 일반재산 구간별 분포

〈표 4-21〉은 위기사유별 일반재산 구간의 분포이다. 표에서 굵은 글씨로 표시된 수치는 전체 평균에 비해 높은 것이다. 〈표 4-20〉의 결과와 유사하게 많은 위기사유의 경우 재산이 있지만 2018년까지 상한액의 50% 이하인 것으로 보인다. ‘가구원으로부터 방임·유기·학대’, ‘화재 등으로 인한 주거곤란’, ‘지방자치단체의 조례로 정한 사유’의 경우 상대적으로 전체적인 비중에 비해 재산이 없거나 음의 재산인 대상자의 비중이 높다. 또한 단전, 출소, 노숙을 이유로 긴급복지지원을 받은 대상자 또한 전체적인 비중에 비해 재산이 없거나 음의 재산인 대상자의 비중이 높다.

‘겨울철 복지사각지대 발굴 대상자’, ‘통합사례관리 대상자’, 그리고 ‘자살고위험군’의 경우도 그러하다. 이러한 위기사유로 인한 대상자는 규정에 의해 정의하는 확실적인 위기사유에 의한 대상자라기보다 개별 사례의 특수성을 고려해 발견된 대상자라는 점에서 주목할 만하다.

〈표 4-21〉 위기사유별 일반재산구간별 분포

(단위: %)

〈2017년〉								
구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	합계
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	20.0	75.9	3.1	0.6	0.1	0.3	0.0	100.0
제2호 중한 부상 또는 질병	23.9	74.8	1.1	0.1	0.1	0.0	0.0	100.0
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	38.9	60.0	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	19.4	75.5	4.6	0.2	0.0	0.0	0.2	100.0
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	29.6	67.6	2.0	0.6	0.1	0.1	0.1	100.0
제6호 휴·폐업-부소득자	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제6호 휴·폐업-주소득자	18.1	75.6	5.0	0.6	0.4	0.4	0.0	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자								
제7호 실직-주소득자	17.4	78.9	3.0	0.4	0.2	0.1	0.0	100.0
제7호 실직-부소득자	5.6	83.3	5.6	5.6	0.0	0.0	0.0	100.0
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	27.5	70.9	1.3	0.2	0.1	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	14.7	82.5	2.3	0.4	0.0	0.1	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	28.8	70.2	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	48.8	50.7	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	65.2	34.5	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)								
전체	%	27.0	71.4	1.3	0.2	0.1	0.0	100.0
	건	18,099	47,937	889	130	39	23	67,138

〈2018년〉								
구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	합계
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	23.2	71.7	3.7	0.7	0.4	0.2	0.1	100.0
제2호 중한 부상 또는 질병	26.8	72.0	1.0	0.2	0.0	0.0	0.0	100.0
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	40.0	58.8	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	21.7	75.1	2.8	0.4	0.0	0.0	0.0	100.0
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	41.0	57.0	1.6	0.2	0.0	0.0	0.2	100.0
제6호 휴·폐업-부소득자	16.9	72.9	6.8	3.4	0.0	0.0	0.0	100.0
제6호 휴·폐업-주소득자	18.3	75.7	4.7	1.0	0.1	0.0	0.1	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	17.9	74.4	5.1	2.6	0.0	0.0	0.0	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자	0.0	66.7	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	100.0
제7호 실직-주소득자	22.2	74.5	2.5	0.5	0.1	0.0	0.1	100.0
제7호 실직-부소득자	15.0	77.7	5.2	1.0	1.0	0.0	0.0	100.0
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	32.1	66.5	1.1	0.2	0.1	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	20.3	76.4	2.6	0.3	0.3	0.0	0.1	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	31.8	67.9	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	49.5	49.9	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	63.2	36.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)								
전체	%	30.7	67.8	1.2	0.2	0.1	0.0	100.0
	건	24,055	53,166	955	166	43	25	78,440

〈2019년〉

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	합계
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	23.3	72.2	3.3	0.8	0.1	0.0	0.3	100.0
제2호 중한 부상 또는 질병	28.5	70.2	1.1	0.2	0.1	0.0	0.0	100.0
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	23.5	75.5	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	24.1	71.3	4.3	0.1	0.0	0.0	0.1	100.0
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	39.6	58.0	1.4	0.3	0.3	0.1	0.2	100.0
제6호 휴·폐업-주소득자	21.8	71.8	6.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제6호 휴·폐업-주소득자	21.0	72.2	5.5	0.5	0.4	0.0	0.4	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	22.6	66.1	8.1	1.6	1.6	0.0	0.0	100.0
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	30.0	69.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제7호 실직-주소득자	25.7	71.0	2.7	0.4	0.1	0.0	0.1	100.0
제7호 실직-주소득자	17.4	74.3	5.8	1.2	0.4	0.8	0.0	100.0
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	35.0	63.1	1.4	0.3	0.1	0.0	0.1	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	23.0	74.0	2.7	0.2	0.2	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	36.4	62.3	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	50.6	48.9	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	67.7	32.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)	33.6	64.4	1.7	0.4	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)	31.5	65.6	2.3	0.4	0.0	0.0	0.2	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)	41.3	58.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)								
전체	%	32.8	65.4	1.4	0.2	0.1	0.0	100.0
	건	33,160	66,214	1,427	243	72	22	101,199

〈2020년〉

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	합계	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	21.6	71.8	4.9	0.8	0.5	0.2	0.3	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	26.8	71.2	1.4	0.3	0.1	0.1	0.1	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	38.2	60.3	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	28.0	67.9	3.1	0.7	0.3	0.0	0.0	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	39.7	58.3	1.3	0.2	0.1	0.1	0.3	100.0	
제6호 휴·폐업-부소득자	14.2	73.6	7.5	1.9	0.0	1.9	0.9	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	17.6	72.7	6.5	1.8	0.5	0.2	0.7	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	21.4	71.0	6.1	0.0	0.8	0.0	0.8	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자	15.0	75.0	5.0	5.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
제7호 실직-주소득자	21.9	72.8	4.1	0.7	0.2	0.1	0.1	100.0	
제7호 실직-부소득자	15.3	75.0	7.0	1.3	0.7	0.3	0.4	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	24.8	70.9	3.2	0.6	0.2	0.1	0.2	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	22.2	73.2	3.6	0.7	0.1	0.1	0.1	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	32.6	64.8	2.1	0.0	0.0	0.5	0.0	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	49.0	50.1	0.6	0.1	0.1	0.0	0.1	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	68.3	31.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)	22.3	72.4	3.9	0.7	0.3	0.2	0.3	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)	28.2	67.9	2.7	0.5	0.3	0.2	0.1	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)	38.9	58.5	1.9	0.6	0.0	0.0	0.0	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)	16.4	76.8	4.7	1.1	0.4	0.1	0.4	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)	13.6	74.7	8.0	2.0	0.5	0.6	0.5	100.0	
전체	%	25.8	70.0	3.1	0.6	0.2	0.1	0.2	100.0
	건	49,092	133,093	5,822	1,083	402	223	334	190,049

주: 일반재산은 공적자료 일반재산금액과 일반재산추가금액의 합에 일반재산공제금액을 감한 금액임. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임. 지역별 상한액 기준을 이용함. 집단 구분은 다음과 같음: ①재산이 없거나 음의 재산, ②2017~2018년 상한액의 50% 이하, ③2017~2018년 상한액의 100% 이하, ④2019~2020년 상한액의 100% 이하, ⑤2019~2020년 상한액의 125% 이하, ⑥2019~2020년 상한액의 150% 이하, ⑦2019~2020년 상한액의 150% 초과

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

3. 금융재산

가. 금융재산구간별 분포

〈표 4-22〉는 금융재산의 구간별 대상자 분포 추이를 보여주고 있다. 금융재산이 있지만 300만 원 이하인 대상자의 비중이 2017년 51.5%, 2018년 49.3%, 2019년 46.5%, 2020년 42.7%로 가장 많다. 그 뒤를 금융재산이 없거나 음의 금융재산을 갖고 있는 대상자로서 같은 기간 29.8%, 33.0%, 35.3%, 28.6% 수준이다. 그래서 금융재산이 300만 원 이하인 집단이 전체 70~80% 수준을 차지하고 있다. 표에서 굵은 글씨로 표시된 대상자는 금융재산이 500만 원을 초과하는 집단인데, 2017년에 5.2%, 2018년에 4.9%, 2019년에 5.2% 정도의 수준을 유지하다가, 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 13.6%에 달한다. 이들은 담당자나 심의위원회의 정성적인 판단에 의해 위기의 긴급성과 심각성이 인정되어 지원을 받은 대상자로서, 감염병 확산이라는 사회적 재난의 충격으로 인해 영향을 받은 취약계층을 포괄하는 데에 있어 소득이나 일반재산뿐 아니라 금융재산 기준의 완화가 효과적일 수 있음을 암시하는 것이다.

〈표 4-22〉 금융재산구간별 분포

금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
없거나 음의 금융재산	20,036	26,036	35,864	54,502	29.8	33.0	35.3	28.6
300만원 이하	34,572	38,835	47,206	81,215	51.5	49.3	46.5	42.7
500만원 이하	9,063	10,084	13,194	28,723	13.5	12.8	13.0	15.1
700만원 이하	868	965	1,426	5,004	1.3	1.2	1.4	2.6
1000만원 이하	739	846	1,108	4,737	1.1	1.1	1.1	2.5
1000만원 초과	1,878	2,064	2,791	16,115	2.8	2.6	2.7	8.5
전체	67,156	78,830	101,589	190,296	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 금융재산금액을 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

나. 주급여 종류별 금융재산구간별 분포

다음 <표 4-23>은 주급여 종류별 금융재산의 구간에 따른 대상자 분포의 추이를 보여주고 있다. 2017년 생계지원 대상자의 6.0%, 2018년 5.6%, 2019년 5.9%가 금융재산 기준을 초과하였지만, 2020년에는 이러한 대상자의 비중이 15.0%로 증가하였다. 의료지원 대상자 중 금융재산 기준을 초과한 집단의 비중은 2017년 4.0%, 2018년 3.8%, 2019년 4.1%, 2020년 5.1%로 유사한 수준에서 유지된 것으로 보인다. 주거지원을 받은 대상자 중 금융재산 기준인 700만 원을 초과한 집단의 비중은 2017년 2.6%, 2018년 2.3%, 2019년 2.2%, 2020년 3.7% 수준으로 나타났다. 의료지원 및 주거지원 대상자 중 금융재산 기준을 초과한 집단의 비중이 2017년부터 2020년까지 큰 폭의 차이 없이 유지된 것은 생계지원을 받은 금융재산 기준 초과 집단의 비중이 2020년에 급증한 것과 다른 양상이다.

<표 4-23> 주급여 종류별 금융재산구간별 분포

<2017년>								
금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
없거나 음의 금융재산	12,759	7,092	1,392	21	31.7	26.7	45.7	58.3
300만원 이하	19,612	14,868	1,312	14	48.7	55.9	43.1	38.9
500만원 이하	5,478	3,587	236	1	13.6	13.5	7.8	2.8
700만원 이하	547	316	26	0	1.4	1.2	0.9	0.0
1000만원 이하	490	245	28	0	1.2	0.9	0.9	0.0
1000만원 초과	1,377	493	51	0	3.4	1.9	1.7	0.0
전체	40,263	26,601	3,045	36	100.0	100.0	100.0	100.0

<2018년>								
금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
없거나 음의 금융재산	17,358	8,450	1,865	19	35.4	28.7	51.8	44.2
300만원 이하	22,694	16,051	1,373	17	46.3	54.4	38.1	39.5
500만원 이하	6,235	3,841	248	6	12.7	13.0	6.9	14.0
700만원 이하	624	338	30	1	1.3	1.1	0.8	2.3
1000만원 이하	568	278	23	0	1.2	0.9	0.6	0.0
1000만원 초과	1,532	531	63	0	3.1	1.8	1.7	0.0
전체	49,011	29,489	3,602	43	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2019년〉

금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
없거나 음의 금융재산	25,234	10,350	2,870	19	37.6	30.3	55.2	39.6
300만원 이하	29,314	17,778	1,866	24	43.7	52.1	35.9	50.0
500만원 이하	8,583	4,607	323	3	12.8	13.5	6.2	6.3
700만원 이하	932	488	27	1	1.4	1.4	0.5	2.1
1000만원 이하	779	327	26	0	1.2	1.0	0.5	0.0
1000만원 초과	2,192	588	91	1	3.3	1.7	1.7	2.1
전체	67,034	34,138	5,203	48	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2020년〉

금융재산 구간	규모(건)				비율(%)			
	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원	생계지원	의료지원	주거지원	시설지원
없거나 음의 금융재산	46,276	7,909	3,825	31	28.4	29.2	57.9	62.0
300만원 이하	67,107	13,944	2,068	17	41.3	51.4	31.3	34.0
500만원 이하	24,819	3,888	395	1	15.3	14.3	6.0	2.0
700만원 이하	4,550	452	74	0	2.8	1.7	1.1	0.0
1000만원 이하	4,390	344	73	0	2.7	1.3	1.1	0.0
1000만원 초과	15,532	579	171	1	9.5	2.1	2.6	2.0
전체	162,674	27,116	6,606	50	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 금융재산금액을 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추정한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다. 위기사유별 금융재산구간별 분포

〈표 4-24〉는 위기사유별 금융재산의 구간에 따른 대상자의 분포이다. 굵은 글씨로 표시된 수치는 전체 대비 비중이 높은 수치이다. 전체적으로 금융재산이 있지만 300만원 이하인 집단의 비중이 가장 높다. 위기사유별로는 ‘가구원으로부터 방임·유기·학대’, ‘화재 등으로 인한 주거곤란’과 ‘지방자치단체의 조례로 정한 사유’에 의한 대상자 중 금융재산이 없거나 음의 금융재산인 집단의 비중이 전체에 비해 크다. 출소, 노숙을 사유로 하는 긴급복지지원 대상자는 금융재산이 없거나 음의 금융재산인 집단의 비중이 가장 크다. ‘주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용’, ‘가구원의 가정 폭력·성폭력’, ‘주소득자 및 부소득자의 실직’, ‘이혼’을 위기사유로 하는 경우, 상대

적으로 300만 원 이상의 금융재산이 있는 경우가 전체에 비해 다소 높다.

〈표 4-24〉 위기사유별 금융재산구간별 분포

(단위: %)

〈2017년〉								
구분	없거나 음의 금융재산	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	1000만 원 이하	1000만 원 초과	전체	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	23.0	49.4	17.1	1.7	2.4	6.4	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	26.7	54.5	14.1	1.3	1.0	2.4	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	44.2	38.9	12.6	1.1	0.0	3.2	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	21.7	46.8	20.0	3.2	2.5	5.8	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	33.0	48.0	11.8	1.0	1.7	4.4	100.0	
제6호 휴·폐업-부소득자	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	18.3	45.4	23.3	2.7	1.7	8.6	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -주소득자	25.0	50.0	25.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -부소득자								
제7호 실직-주소득자	20.3	50.0	21.0	1.9	1.6	5.2	100.0	
제7호 실직-부소득자	5.6	50.0	33.3	5.6	0.0	5.6	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	30.2	51.7	12.9	1.2	1.2	2.8	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	18.6	54.0	18.8	2.1	1.3	5.2	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	32.7	51.0	9.6	2.9	1.0	2.9	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	52.3	40.0	5.4	0.5	0.4	1.3	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	67.2	29.3	2.8	0.0	0.0	0.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)								
전체	%	29.8	51.5	13.5	1.3	1.1	2.8	100.0
	건	20,036	34,572	9,063	868	739	1,878	67,156

〈2018년〉								
구분	없거나 음의 금융재산	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	1000만 원 이하	1000만 원 초과	전체	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	27.0	44.9	18.8	1.8	1.7	5.7	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	29.0	53.0	13.6	1.2	1.0	2.2	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	45.0	36.3	13.8	3.8	0.0	1.3	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	23.6	47.6	18.5	2.1	2.1	6.2	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	40.3	43.4	10.8	1.4	0.9	3.2	100.0	
제6호 휴·폐업-부소득자	20.3	42.4	22.0	0.0	0.0	15.3	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	19.9	46.9	21.2	1.5	2.6	7.9	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -주소득자	20.0	47.5	20.0	0.0	5.0	7.5	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -부소득자	0.0	33.3	33.3	0.0	33.3	0.0	100.0	
제7호 실직-주소득자	24.6	47.5	19.5	1.6	1.8	5.1	100.0	
제7호 실직-부소득자	17.6	41.5	24.4	3.6	3.6	9.3	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	34.7	48.6	12.0	1.2	1.0	2.5	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	22.4	51.1	18.9	1.5	2.1	4.0	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	35.4	52.1	7.9	1.1	0.4	3.2	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	52.2	39.9	5.2	0.8	0.6	1.2	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	65.0	30.0	2.9	1.0	0.0	1.2	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)								
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)								
전체	%	33.0	49.3	12.8	1.2	1.1	2.6	100.0
	건	26,036	38,835	10,084	965	846	2,064	78,830

〈2019년〉								
구분	없거나 음의 금융재산	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	1000만 원 이하	1000만 원 초과	전체	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	25.6	44.8	18.6	2.2	1.8	7.0	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	30.8	50.7	13.9	1.5	1.0	2.2	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	27.6	50.0	18.4	1.0	2.0	1.0	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	27.2	45.0	16.4	2.1	2.1	7.1	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	40.1	42.3	12.3	1.0	0.6	3.7	100.0	
제6호 휴·폐업-부소득자	23.1	39.7	16.7	3.8	2.6	14.1	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	24.1	40.9	21.2	3.1	2.1	8.6	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -주소득자	25.8	35.5	22.6	0.0	0.0	16.1	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -부소득자	30.0	40.0	15.0	6.0	5.0	4.0	100.0	
제7호 실직-주소득자	28.3	44.7	18.1	2.0	2.0	4.8	100.0	
제7호 실직-부소득자	18.6	40.5	22.7	3.3	2.5	12.4	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	37.7	45.1	12.2	1.3	1.0	2.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	27.0	45.8	17.8	2.2	1.9	5.3	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	38.3	49.7	7.8	0.3	1.6	2.3	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	53.6	38.2	5.9	0.6	0.5	1.2	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	70.6	25.1	3.0	0.4	0.2	0.6	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)	35.6	48.1	11.4	1.9	1.5	1.5	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)	34.0	49.5	12.6	0.6	0.8	2.5	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)	44.0	46.7	5.3	0.0	1.3	2.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)								
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)								
전체	%	35.3	46.5	13.0	1.4	1.1	2.7	100.0
	건	35,809	47,128	13,172	1,422	1,104	2,789	101,424

〈2020년〉

구분	없거나 음의 금융재산	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	1000만 원 이하	1000만 원 초과	전체	
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	25.4	40.4	20.1	3.4	2.4	8.4	100.0	
제2호 중한 부상 또는 질병	28.8	49.4	15.1	1.8	1.5	3.4	100.0	
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	42.6	38.2	16.2	1.5	0.0	1.5	100.0	
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	31.7	39.9	16.4	1.7	2.1	8.2	100.0	
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	41.5	40.7	12.2	1.0	1.0	3.5	100.0	
제6호 휴·폐업-부소득자	17.0	36.8	20.8	4.7	4.2	16.5	100.0	
제6호 휴·폐업-주소득자	21.3	38.2	19.9	2.6	2.9	15.1	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -주소득자	23.5	41.7	15.2	0.8	4.5	14.4	100.0	
제6호 화재등 실질적 영업곤란 -부소득자	15.0	60.0	15.0	0.0	0.0	10.0	100.0	
제7호 실직-주소득자	25.2	41.5	19.4	2.8	2.6	8.6	100.0	
제7호 실직-부소득자	18.2	37.3	23.1	3.2	3.3	14.9	100.0	
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	27.5	41.5	14.5	3.0	3.0	10.6	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	25.7	43.6	18.2	2.7	2.1	7.8	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	35.2	51.3	8.5	0.9	0.7	3.3	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	52.0	39.1	6.0	0.7	0.7	1.5	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	69.9	26.6	2.0	0.7	0.2	0.7	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)	26.8	44.2	17.7	2.7	2.3	6.3	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)	31.7	46.1	14.1	2.5	1.6	3.9	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)	40.1	41.6	12.9	0.9	0.6	3.8	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)	18.6	40.3	17.4	2.8	4.5	16.4	100.0	
제9호 보건복지부 고시사항 코로나19-자영업/특수형태근로종사자)	16.8	33.0	19.4	4.6	4.8	21.5	100.0	
전체	%	28.6	42.7	15.1	2.6	2.5	8.5	100.0
	건	54,502	81,215	28,723	5,004	4,737	16,115	190,296

주: 공적자료금융재산금액과 금융재산추가금액의 합계를 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

라. 가구규모별 금융재산구간별 분포

가구원이 공유하는 일반재산은 가구규모를 고려하지 않는다. 가구원의 지출 수준을 결정하는 소득에 대해서는 가구규모별 기준 중위소득 대비 수준을 평가한다. 금융재산은 재산이지만 1인 가구가 가진 예금 100만 원과 4인 가구의 예금 100만 원은 서로 다른 의미를 가진다. 긴급복지지원 사후 적정성 조사 시 금융재산에 대해서는 주거지원을 제외한 경우 500만 원의 단일한 기준을 적용하고 있지만 가구규모별 기준 중위소득의 65%를 생활준비금으로 공제하고 있어 간접적으로 가구 내 가구원 수에 의한 규모의 경제를 고려하고 있다.

〈표 4-25〉는 가구원수별 금융재산의 구간별 분포를 보여주고 있다. 금융재산이 500만 원을 초과하는 대상자의 비중은 표에서 굵은 글씨로 표시되어 있다. 2017년에 1인 가구 2.9%, 2인 가구 7.0%, 3인 가구 9.8%, 4인 가구 11.3%, 5인 가구 10.1%, 6명 이상 가구 9.0%로 가구원 수가 많아질수록 높아진다. 2018년에도 각각 2.7%, 7.1%, 9.4%, 10.7%, 11.4%, 10.1%로 가구원 수와 금융재산 상한액 초과 대상자의 비중이 비례한다. 이러한 경향은 2019년에도 유지되어 각각 3.0%, 7.6%, 9.8%, 11.5%, 12.0%, 12.2%이다. 특히 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 1인 가구 8.3%, 2인 가구 18.4%, 3인 가구 20.9%, 4인 가구 24.7%, 5인 가구 23.1%, 6명 이상 가구 20.6%로 절대적인 비중의 크기가 증가하였고, 가구원 수에 따라 증가하는 비례적인 관계 또한 유지되었다. 즉, 현재 금융재산에서 기준 중위소득의 65%를 생활준비금으로 공제하는 수준이 가구원 수에 따른 규모의 경제를 충분히 반영하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-25〉 가구원수별 금융재산구간별 분포

금융재산 구간	〈2017년〉											
	규모(건)						비율(%)					
	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상
없거나 음의 금융재산	15,298	2,610	1,224	598	218	88	38.1	19.2	16.9	14.5	14.6	15.2
300만원 이하	20,107	7,511	3,733	2,117	794	310	50.1	55.2	51.6	51.5	53.3	53.5
500만원 이하	3,582	2,529	1,563	933	327	129	8.9	18.6	21.6	22.7	22.0	22.3
700만원 이하	342	244	154	88	29	11	0.9	1.8	2.1	2.1	1.9	1.9
1000만원 이하	264	221	141	75	27	11	0.7	1.6	1.9	1.8	1.8	1.9
1000만원 초과	551	487	416	300	94	30	1.4	3.6	5.8	7.3	6.3	5.2
전체	40,144	13,602	7,231	4,111	1,489	579	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2018년〉

금융재산 구간	규모(건)						비율(%)					
	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상
없거나 음의 금융재산	20,052	3,398	1,458	757	266	105	40.7	22.5	18.8	17.0	16.2	15.6
300만원 이하	23,664	7,891	3,898	2,208	835	339	48.1	52.3	50.2	49.7	51.0	50.4
500만원 이하	4,166	2,731	1,676	1,002	349	160	8.5	18.1	21.6	22.6	21.3	23.8
700만원 이하	417	255	157	88	34	14	0.8	1.7	2.0	2.0	2.1	2.1
1000만원 이하	327	244	155	72	36	12	0.7	1.6	2.0	1.6	2.2	1.8
1000만원 초과	602	572	416	315	117	42	1.2	3.8	5.4	7.1	7.1	6.3
전체	49,228	15,091	7,760	4,442	1,637	672	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2019년〉

금융재산 구간	규모(건)						비율(%)					
	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상
없거나 음의 금융재산	27,439	4,693	2,089	1,074	401	168	42.7	24.5	21.6	19.3	18.9	20.8
300만원 이하	29,296	9,358	4,584	2,603	993	372	45.6	48.8	47.4	46.9	46.8	46.0
500만원 이하	5,602	3,657	2,051	1,238	476	170	8.7	19.1	21.2	22.3	22.4	21.0
700만원 이하	607	422	209	128	40	20	0.9	2.2	2.2	2.3	1.9	2.5
1000만원 이하	425	292	193	126	52	20	0.7	1.5	2.0	2.3	2.4	2.5
1000만원 초과	892	747	546	385	162	59	1.4	3.9	5.6	6.9	7.6	7.3
전체	64,261	19,169	9,672	5,554	2,124	809	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈2020년〉

금융재산 구간	규모(건)						비율(%)					
	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상
없거나 음의 금융재산	38,881	7,246	4,162	2,804	1,082	327	35.7	19.5	18.8	18.2	20.5	22.3
300만원 이하	48,586	15,782	8,715	5,631	1,948	553	44.6	42.5	39.5	36.5	36.9	37.7
500만원 이하	12,372	7,256	4,590	3,189	1,031	285	11.4	19.5	20.8	20.7	19.5	19.4
700만원 이하	2,314	1,200	704	572	163	51	2.1	3.2	3.2	3.7	3.1	3.5
1000만원 이하	1,934	1,265	733	566	195	44	1.8	3.4	3.3	3.7	3.7	3.0
1000만원 초과	4,802	4,378	3,184	2,681	863	207	4.4	11.8	14.4	17.4	16.3	14.1
전체	108,889	37,127	22,088	15,443	5,282	1,467	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 금융재산금액을 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

마. 공제 전후 금융재산구간별 분포

생활준비금뿐 아니라 의료비, 간병비 등 매월 일정하게 지출한 항목과 일시금, 저소득층의 자활을 위한 자산형성 프로그램의 자금 등을 공제하고 있다. 다음 <표 4-26>은 금융재산 공제 전후 대상자 규모의 차이를 보여주고 있다. 음영 표시된 수치와 같이 대부분 공제 전후 금융재산구간이 변화하지 않는다. 일부 집단은 구간 변화를 보였는데, 굵은 글씨로 표시된 집단이 공제 후 금융재산 기준을 충족한 집단이다. 이 집단의 비중은 2017년 14.2%, 2018년 13.8%, 2019년 13.9%, 2020년 18.4%로 점차 확대되고 있어, 공제를 통하여 대상자 포괄성을 확대하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-26> 공제 전후 금융재산구간별 분포

(단위: %)

《2017년》							
공제 전 금융재산구간	공제 후 금융재산구간						전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	
①없거나 음의 금융재산	27.7						27.7
②300만원 이하	1.1	43.3					44.4
③500만원 이하	0.2	1.3	7.1				8.5
④700만원 이하	0.2	1.8	1.9	1.0			4.8
⑤1000만원 이하	0.2	1.6	1.3	0.1	0.9		4.2
⑥1000만원 초과	0.4	3.6	3.2	0.2	0.2	2.8	10.4
전체	29.8	51.5	13.5	1.3	1.1	2.8	100.0

〈2018년〉							
공제 전 금융재산구간	공제 후 금융재산구간						전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	
①없거나 음의 금융재산	30.7						30.7
②300만원 이하	1.3	41.3					42.6
③500만원 이하	0.2	1.2	6.7				8.0
④700만원 이하	0.2	1.7	1.8	1.0			4.6
⑤1000만원 이하	0.2	1.7	1.3	0.1	0.9		4.1
⑥1000만원 초과	0.5	3.4	3.1	0.1	0.2	2.6	10.0
전체	33.1	49.3	12.8	1.2	1.1	2.6	100.0

〈2019년〉							
공제 전 금융재산구간	공제 후 금융재산구간						전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	
①없거나 음의 금융재산	32.9						32.9
②300만원 이하	1.2	38.7					39.9
③500만원 이하	0.2	1.1	6.7				8.1
④700만원 이하	0.2	1.6	1.8	1.1			4.7
⑤1000만원 이하	0.2	1.6	1.3	0.2	0.9		4.2
⑥1000만원 초과	0.5	3.5	3.2	0.2	0.2	2.7	10.3
전체	35.3	46.5	13.0	1.4	1.1	2.7	100.0

〈2020년〉							
공제 전 금융재산구간	공제 후 금융재산구간						전체
	①	②	③	④	⑤	⑥	
①없거나 음의 금융재산	25.8						25.8
②300만원 이하	0.8	33.3					34.1
③500만원 이하	0.2	0.6	7.5				8.2
④700만원 이하	0.4	2.0	1.5	1.6			5.5
⑤1000만원 이하	0.3	1.8	1.7	0.3	1.6		5.7
⑥1000만원 초과	1.2	5.0	4.4	0.7	0.9	8.5	20.7
전체	28.7	42.7	15.1	2.6	2.5	8.5	100.0

주: 공제전 금융재산은 금융재산금액을 기준으로 분석함. 공제 후 금융재산금액은 공적자료금융재산과 금융추가금액의 합임. 공제 전 소득은 공적자료소득금액과 소득추가금액의 합임. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임.
자료: 행복e음 원자료 저자 분석

4. 소득과 재산의 결합 분포

다음 〈표 4-27〉은 소득 및 일반재산, 금융재산의 결합 분포이다. 표에서 확인할 수 있는 것처럼 모든 기준을 충족한 집단은 2017~2019년 90%를 초과하고 있고, 2020년에도 84.1%로 비교적 높은 수준이다. 일반재산과 금융재산 기준은 충족했지만 소득 기준만 초과한 집단은 1~2% 수준이고, 일반재산 기준만 초과한 집단은 거의 없다. 소득과 일반재산 기준, 일반재산과 금융재산 기준의 2가지 이상 기준을 초과했거나 3가지 기준을 모두 초과한 집단의 규모도 거의 없다. 다만, 500만 원의 금융재산 기준만

초과한 집단은 2017~2019년에 4.8%, 4.5%, 4.7% 수준이고, 2020년에는 12.0%로 나타나 소득이나 일반재산 기준에 비해 금융재산 기준이 제도에 진입하는 데에 장애로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 4-27〉 연도별 소득 및 재산의 결합 분포

구분	규모(건)				비율(%)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
모두 이하	62,631	73,338	94,329	159,802	93.3	93.5	93.1	84.1
소득기준만 초과	1,001	1,246	1,683	4,237	1.5	1.6	1.7	2.2
일반재산기준만 초과	22	20	49	196	0.0	0.0	0.0	0.1
금융재산기준(500만원)만 초과	3,227	3,494	4,807	22,711	4.8	4.5	4.7	12.0
소득기준과 일반재산기준 초과	1	1	1	8	0.0	0.0	0.0	0.0
소득기준과 금융재산기준 초과	235	307	462	2,742	0.4	0.4	0.5	1.4
일반재산기준과 금융재산기준 초과	20	32	27	293	0.0	0.0	0.0	0.2
모두 초과	1	2	6	60	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	67,138	78,440	101,364	190,049	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 일반재산은 공적자료일반재산금액과 일반재산추가금액의 합에 일반재산공제금액을 감한 금액임. 금융재산은 공적자료금융재산금액과 금융재산추가금액의 합계를 기준으로 분석함. 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외하되 중복 지원을 허용한 지원 기준 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 수급한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 지원연도 기준임. 긴급복지지원을 받은 가구의 대표가구원 기준임. 자료: 행복e음 원자료 저자 분석

제5절 사후관리와 연계

긴급복지지원을 종료하였으나 위기 상황이 이어지는 경우, 사후관리의 일환으로 타 지원 연계를 하도록 하고 있다. 〈표 4-28〉은 행복e음 자료에서 확인할 수 있는 2017~2020년 긴급복지지원의 타지원 연계 현황을 분석한 결과이다. 〈표 4-2〉 등에서 확인할 수 있는 전체 긴급복지지원 대상자의 규모가 2017년에 약 8만 4천 명, 2018년에 약 8만 8천 명, 2019년에 약 11만 명, 2020년에 약 22만 명이었던다는 점에서 다음 표에서 확인할 수 있는 타지원 연계 실적은 적게 보인다. FGI에서 확인한 바에 따르면, 타지원 연계의 업무가 실제로 이루어지지만 제한된 시간과 에너지의 범위 내에서 업무 우선순위를 고려해 시스템에 입력하지 않는 가능성이 존재할 수 있다. 이는 업무 절차의 문제라기보다, 기초자치단체 담당 공무원의 업무 범위 및 업무량을 고려

했을 때 촘촘한 사후관리 및 연계는 사실상 불가능한 과업이라고 볼 수 있다.

하지만 위기상황을 겪고 있는 대상자 입장에서는 필요한 일이다. 분석 결과를 보면, 타지원 연계 실적을 확인할 수 있는 대상자 중 국민기초생활보장제도로 연계된 대상자의 비중은 2017년에 37.3% 수준이었는데, 2018년 57.0%, 2019년 58.2%, 2020년 63.1%로 증가하였다. 타지원 연계 실적의 2/3이 공공부조제도인 국민기초생활보장제도로의 연계인 것으로 보인다. 다만, 국민기초생활보장제도 선정까지 소요되는 기간을 고려하여 위기 상황에 처한 후에 긴급복지지원과 병행 신청하여 자연스럽게 연계되는 상황이 있을 수 있는데, 이 경우는 사례별 판단에 따른 타지원 연계라기보다 계획된 연계로 긴급복지지원에 의한 사후관리로 간주하기 어렵다.

전체적인 비중의 분포를 보면, 2017년에는 비교적 사회복지공동모금회나 지방자치단체 자체지원사업, 민간기관 및 단계 연계지원 등의 비중이 다양하게 나타나는데, 2018년과 2019년에는 민간기관 및 단계 연계지원을 제외하고 그 비중의 크기가 작아진 것으로 보인다. 특히 코로나19 확산이 본격화되고 제5장에서 검토할 사회적 재난 상황에 대한 긴급복지지원 적극적인 대응에 따라 담당 인력의 업무가 가중되면서 유효한 타지원 연계 실적을 시스템을 통해 확인하기 어려운 것으로 보인다.

〈표 4-28〉 2017~2020년 긴급복지지원 타지원 연계 현황

(단위: 건, %)

지원연도	2017		2018		2019		2020	
국민기초생활보장제도	1,534	37.3	1,508	57.0	1,563	58.2	2,127	63.1
기타	700	17.0	545	20.6	666	24.8	1,068	31.7
사회복지공동모금회	373	9.1	51	1.9	16	0.6	52	1.5
지자체(시도)자체지원사업	349	8.5	111	4.2	222	8.3	48	1.4
민간기관·단체 연계지원	407	9.9	391	14.8	204	7.6	32	0.9
한부모가족지원	114	2.8	8	0.3	4	0.1	25	0.7
교육청 차상위 급여	128	3.1	0	0.0	0	0.0	17	0.5
대한적십자사	178	4.3	5	0.2	8	0.3	1	0.0
보건소(암, 희귀난치성질환 등)	235	5.7	1	0.0	0	0.0	1	0.0
차상위본인부담감감대상자	95	2.3	27	1.0	3	0.1	1	0.0
전체	4,113	100.0	2,647	100.0	2,686	100.0	3,372	100.0

주: 건수는 타지원으로 연계한 건으로, 대상자와 다름. 신청연도 기준임. 2020년 건수를 기준으로 내림차순 정렬함.
자료: 행복e음 원자료 저자 분석

제6절 소결

긴급복지지원 대상자는 전통적인 빈곤층 집단보다는 특정한 사유에 의한 위기를 경험하는 경제활동인구를 대상으로 하고, 그 위기사유와 대응하는 지원 내용 또한 다양해지고 있다. 위기사유와 대상자의 필요에 따라 생계비, 의료비, 주거비 등 지원 내용을 매칭하여 지원하고 있다. 이런 점에서 위기사유, 지원 종류에 따른 대상자의 차이가 확인된다.

주목할 것은 전통적인 빈곤 취약층인 노인뿐 아니라 긴급복지지원의 대상자 중 35~64세 중장년의 비중이 상당히 존재한다는 점이다(〈표 4-5〉 참조). 경제활동을 하는 연령대가 경험할 수 있는 생애 위기에 대응하여 긴급복지지원이 위기 이전으로 회복할 수 있도록 지원하는 정책 기제로서 작동하고 있는 것으로 보인다.

또한 대상자 중 1인 가구의 비중도 높다는 점에 주목할 필요가 있다(〈표 4-6〉 참조). 동거하는 가족 등의 지지체계가 부재한 1인 가구는 위기에 보다 취약할 수 있다. 특히 50세 이상 중년층과 노인, 그리고 남성 대상자의 경우 1인 가구 비중이 높게 나타났다는 점에서 이들에 대한 정책적 관심과 적극적 대응이 필요할 것으로 보인다(〈표 4-7〉, 〈표 4-8〉 참조).

여유진 외(2018)에서 주목한 것과 같이, 여전히 출소를 위기사유로 하는 대상자의 비중이 유효한 수준으로 높다. 제2장 제1절에서 검토한 것처럼 긴급복지 담당 공무원의 상당수는 여성 공무원이다(〈표 2-12〉 참조). FGI에서는 특히 여성 공무원이 출소자와 면담하는 등의 민원을 처리할 때 물리적인 위협을 느낀다고 하였다. 더욱이 최근 출소 전 사회복귀교육의 일환으로 긴급복지지원 신청에 대한 정보를 습득하는 것으로 보인다. 출소자의 위기사유가 비교적 명확하고, 관계부처가 존재한다는 점에서 업무 조정을 고려할 수 있다.

또한 위기사유 중 ‘겨울철 복지사각지대 발굴’이나 ‘통합사례관리 대상자’에 의한 대상자 비중이 2019년 위기사유 도입 이후 2020년에 확대되었다(〈표 4-9〉 참조). 법률이나 시행령, 고시, 지방자치단체 조례 등에 의한 획일적인 위기사유뿐 아니라 대상자가 경험하는 특수한 상황을 고려하여 위기사유를 정성적으로 판단하는 사례관리적 접근이 긴급복지지원 대상자를 발굴하는 데에 유효할 수 있다. 그러므로 사례관리를 주 업무로 하는 희망복지지원단과의 적극적인 협업이 효과적일 수 있다.

사후 적정성 조사에서는 금융재산이 기준을 초과한 대상자의 비중이 유효하게 확인되었다(〈표 4-27〉 참조). 특히, 금융재산이 상한액을 초과한 집단의 비중을 가구규모에 따라 확인한 〈표 4-25〉에서 가구원 수가 많아질수록 해당 집단의 비중이 비례적으로 증가한 현상을 확인하였다. 위기상황에 대한 자체적인 대응 기제로서 금융재산을 일반재산과 분리하는 것은 자산조사를 기반으로 하는 제도에서 합리적이거나, 금융재산의 적정성을 판정하는 데에 있어 현행 가구규모별 기준 중위소득의 65%를 생활준비금으로 공제하는 것보다 적극적으로 가구규모를 고려할 필요가 있다.

신고를 접수하고 현장확인, 지원 결정 및 지원 관리, 환수 및 연계 등 후속 처리까지 사례의 복잡성, 업무의 종합성, 다분야 전문성을 함께 고려했을 때, 기초자치단체 단위에서 1명 정도가 배치되는 담당 인력의 역량이 강조된다. 다음 〈표 4-29〉는 2017~2020년 시군구별 월평균 긴급복지지원 신청 처리 건수이다. 2017년 62.2건에서 점차 증가해 2019년에는 82.4건이고, 코로나19가 본격적으로 확산된 2020년에는 약 480건에 이른다. 지역별로 편차가 있기는 하지만, 민원 관리, 심의위원회 준비 및 개최, 신고의무자 교육 등의 추가 업무를 고려하면 시군구 담당 인력이 전문성을 적극적으로 발휘하기 어려운 업무량이다. 실제로, FGI 결과 3인의 전담 인력이 배치된 인천광역시 일부 지역의 경우, 이전에는 접수된 건을 승인하고 지원하는 데에 급급했지만 추가 인력이 배치된 이후에는 위기사유를 판정하고 적절한 지원을 결정할 수 있었다고 보고하였다. 대상자 포괄성을 확보하고 지원 수준 적절성을 현대화할 수 있는 제도개선의 실효성을 확보하기 위해서는 무엇보다 담당 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 적정 인력 확보 및 안정적인 재정 지원, 물리적 인프라 구축이 필요하다.

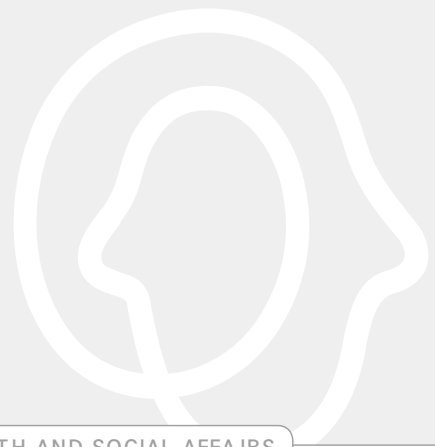
〈표 4-29〉 2017~2020년 시군구별 월평균 긴급복지지원 처리 건수

(단위: 건/월)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2017	62.2	40.46	1	311
2018	66.1	41.66	1	282
2019	82.4	51.60	1	311
2020	479.7	718.41	1	3916

주: 신청ID를 기준으로 중복 사례를 제외한 표본을 분석한 결과임. 한시적 기준 완화를 제외한 기존 긴급복지지원을 신청한 대상자의 수로, 개인식별정보를 활용하여 추적한 결과와 다름. 신청연도 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석



제5장

사회적 재난과 긴급지원의 대응

제1절 재난과 긴급지원의 역할과 대응

제2절 코로나19에 대한 긴급지원의 대응과 성과

제3절 코로나19에 대한 긴급복지지원제도의 대응과 성과

제4절 소결

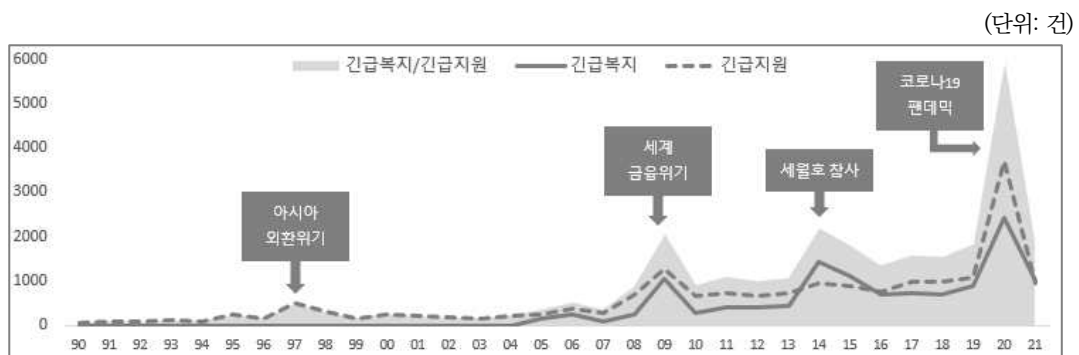
제5장

사회적 재난과 긴급지원의 대응

제1절 재난과 긴급지원의 역할과 대응

사회적 위기가 발생했을 때마다 긴급복지 혹은 긴급지원에 대한 사회적 요구가 존재해 왔다. 다음 [그림 5-1]은 1990년대 이후 ‘긴급복지’ 혹은 ‘긴급지원’이라는 단어를 포함하는 뉴스기사의 출현량이다. 1997년 아시아 외환위기, 2008~2009년 세계 금융위기, 2014년 세월호 참사, 그리고 2020년 코로나19로 인한 팬데믹의 발생 시점에 긴급복지에 대한 요구가 두드러진다.

[그림 5-1] 긴급복지 및 긴급지원 언급 뉴스기사 추이



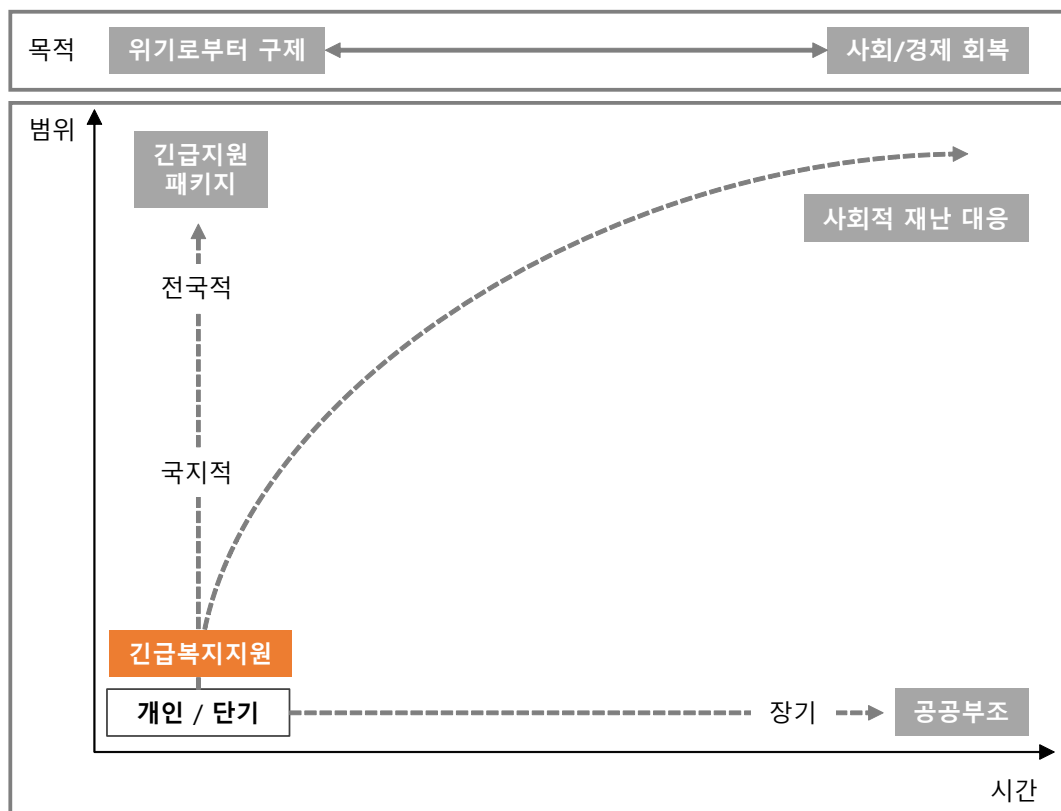
주: '긴급복지/긴급지원'은 긴급복지 혹은 긴급지원 중 1개 이상의 단어가 포함된 뉴스기사의 건 수이고, '긴급복지'는 긴급복지가 포함된 뉴스기사의 건 수, '긴급지원'은 긴급지원이 포함된 뉴스기사의 건 수임.

자료: 빅카인즈 뉴스 검색, 분석(<https://www.bigkinds.or.kr/>에서 키워드로 분석)

2016년 경주 지진, 2017~2018년 포항 지진, 2019년 강원도 산불, 2020~2021년 코로나19 확산 등 사회적 재난에 대응하고자 하는 긴급지원과 개인 혹은 가구가 직면하는 생애 위기 경험으로부터 구제하려는 긴급복지지원제도를 구별하고 상호 관계를 설정할 필요가 발생하였다. ‘긴급지원’이 위기에 직면한 이들에 대한 시급한 지원을 말한다면, ‘긴급복지지원’은 위기 혹은 재난이 개인에게 일시적으로 발생하고 이에 대처할 수 있는 사적 기제가 충분하지 않은 저소득층에 대해서 집중하여 긴급하게 작동하는 정책 기제로 볼 수 있다.

그렇다면, 위기 혹은 재난이 장기화되어 결국 개인 혹은 가구 단위 빈곤이 만성화되면 기존 제도, 특히 국민기초생활보장제도가 작동할 수 있다. 개인 단위의 위기 혹은 재난의 지리적 범위가 지역, 혹은 전국으로 확장되면 재난의 양상과 영향을 받는 인구의 이질성에 의해 비로소 긴급지원 패키지의 필요가 등장한다. 이때, 일시적인 위기로부터 벗어날 것을 목적으로 실직자에 대해서는 고용보험이, 소상공인에 대해서는 별도의 지원 대책 등이 필요할 수 있다. 반면, 전국으로 확장된 재난이 장기화되면 보다 포괄적인 사회적 재난 대응 대책이 요구된다.

[그림 5-2] 재난의 공간적·시간적 범위와 긴급(복지)지원



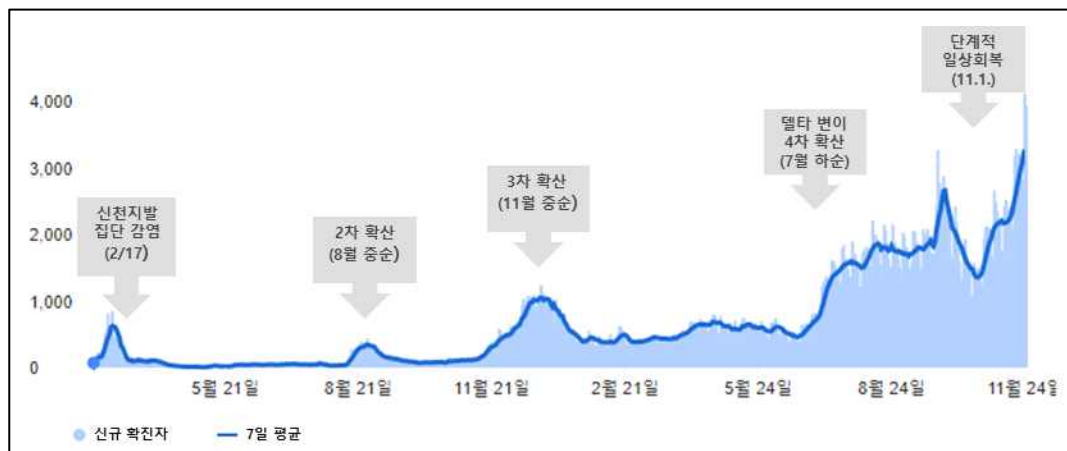
자료: 저자 작성

제2절 코로나19에 대한 긴급지원의 대응과 성과

1. 코로나19의 확산

2020년 1월 최초 확진자가 확인된 이후 국내에도 코로나19 확산이 본격화되었다. 다음 [그림 5-3]은 최초 확진자 확인 이후 최근까지의 신규 확진자 추세를 보여주고 있다. 주요 집단 감염 및 확산이 발생한 시점에 신규 확진자 수가 단기적으로 증가해왔다. 2021년 7월 하순 델타 변이에 의한 4차 확산 이후, 신규 확진자 수가 약간 감소하여 11월 1일 단계적 일상회복 조치를 시행하였다. 그리고 최근 재확산 경향이 확인되고 있다.

[그림 5-3] 코로나19 신규 확진자 추세



자료: <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>에서 수집한 한국의 질병관리청의 정보를 2021.11.26. 추출하여 작성한 그림임

감염병 예방을 위해 사회적 거리두기가 일상화되면서, 이전과는 다른 실물 경제의 위기가 도래했고, 임시·일용직 임금근로자와 소상공인의 소득이 감소한 것으로 확인되었다(여유진 외, 2021). 다음 <표 5-1>과 [그림 5-4]는 2018년과 2020년 종사상 지위별 자살생각율과 자살생각의 이유를 비교하고 있다. 전체 인구의 자살생각 비율은 2018년 5.1%에서 2020년 5.3%로 약간 증가했지만, 종사상 지위별로 자살생각의 이유 중 ‘경제적 어려움’의 비중이 일용직 임금근로자, 특히 고용주 집단에서 증가한 것을 확인할 수 있다. 사회적 재난의 위협으로부터 안전한 집단은 존재하지 않았지만, 코

로나19 확산에 의한 충격에 더 취약한 집단은 존재하는 것으로 보인다.

〈표 5-1〉 2018, 2020년 종사상 지위별 자살생각

(단위: %)

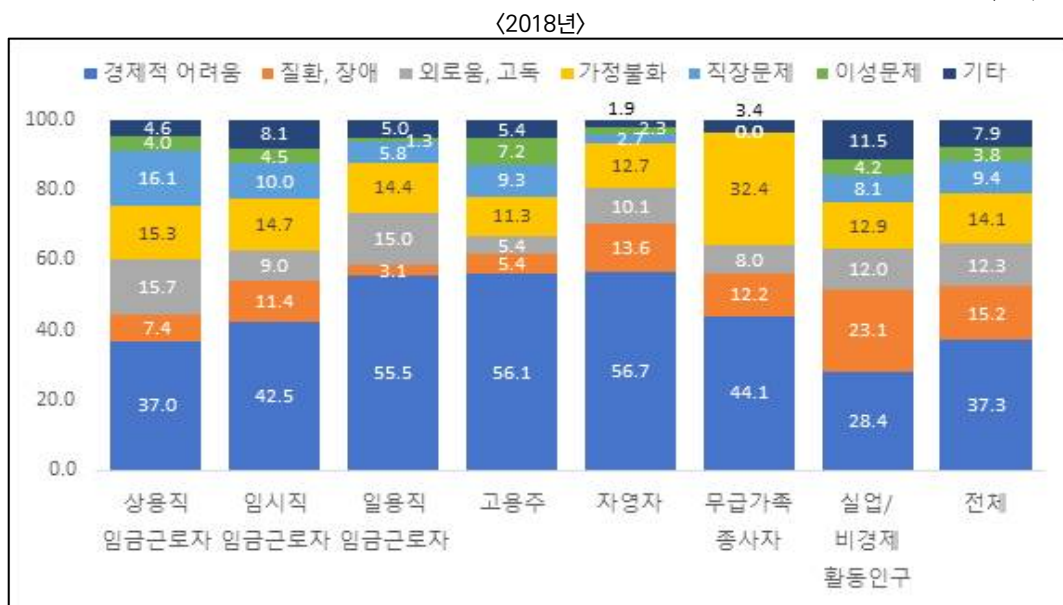
구분	2018	2020
상용직 임금근로자	3.9	3.9
임시직 임금근로자	6.7	7.3
일용직 임금근로자	9.0	8.8
고용주	4.5	4.8
자영자	4.7	4.3
무급가족종사자	4.6	2.8
실업/비경제활동인구	5.5	5.9
전체	5.1	5.3

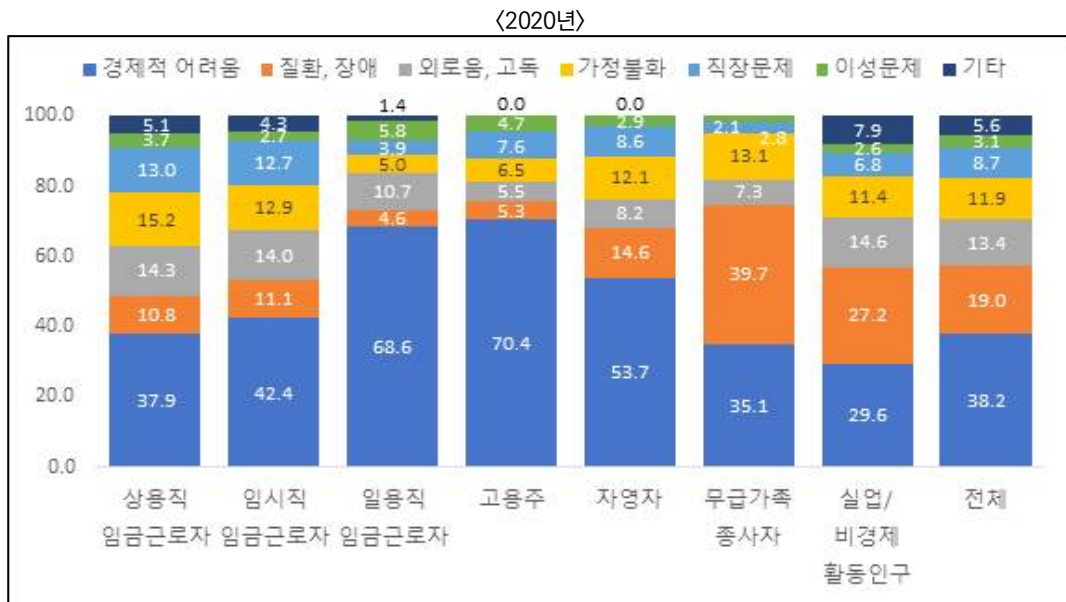
주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 2018년, 2020년 통계청 사회조사 원자료 저자 분석

〈그림 5-4〉 2018, 2020년 종사상 지위별 자살생각 이유

(단위: %)





주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 2018년, 2020년 통계청 사회조사 원자료 저자 분석

2. 코로나19가 가구경제에 미친 영향

가. 분석 개요

정책적 기준선 대비 소득수준을 고려해 집단을 구분하는 것은 기존 소득기반 복지정책에서 포괄하는 대상자 집단의 현황을 확인하는 데에 용이하다. 기준 중위소득은 「국민기초생활 보장법」 제2조(정의)에 의하여 ‘급여의 기준 등에 활용하기 위하여... 고시하는 국민 가구소득의 중위값’으로, 동법 제20조제2항에 의한 중앙생활보장위원회의 심의와 의결을 거친다.

기준 중위소득은 「국민기초생활 보장법」 제6조의2(기준 중위소득의 산정)에 의하여 “가구 경상소득의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준이 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정”한 값이다. 여기에서 경상소득은 “근로소득과 사업소득, 재산소득, 이전소득”, 즉 사적이전과 공적이전을 합산한 값이다. 여기에서 비교를 위해 활용하는 경상소득은 기준 중위소득 등 소득기반 복지정책의 소득 요소를 고려하여 시장소득⁴⁷⁾과 공적이전의 합으로 정의하였다. 따라서 이 기준에 의한 집단 구분은 시장소득의 등락과 공적이전의 효과가 혼재되어 있다. 분석을 위한 가구구분과

이에 따른 집단별 규모는 다음 표와 같다.

첫 번째 집단은 경상소득이 기준 중위소득의 50%에 미치지 못하는 빈곤층이다. 관련 제도는 대표적인 자산조사 기반 공공부조제도인 국민기초생활보장제도이다⁴⁸⁾. 두 번째 집단은 경상소득이 기준 중위소득의 50%를 초과하지만 75%에 미치지 못하는 집단이다. 이들은 저소득층으로 관련 제도는 위기로 인하여 빈곤층으로 유입되지 않도록 방어하는 긴급복지지원제도 등이 있다. 세 번째 집단은 경상소득이 기준 중위소득의 75%를 초과하지만 100%에 미치지 못하는 집단이다. 최근 OECD(2019, p.19)에서 소득뿐 아니라 문화, 사회적 자본 등을 고려하여 중산층을 정의하면서, 중간소득계층의 기준을 중위소득 75%와 200% 사이 집단으로 정의하였다. 따라서 세 번째 집단은 하위 중산층으로 조작적 정의할 수 있다. 네 번째 집단은 경상소득이 기준 중위소득의 100%를 초과하지만 150%에 미치지 못하는 집단으로 중간 중산층이 된다. 그리고 다섯 번째 집단은 경상소득이 기준 중위소득의 150%를 초과하지만 200%에 미치지 못하는 집단으로 상위 중산층이다. 마지막으로 경상소득이 기준 중위소득 200%를 초과하는 집단은 고소득층으로 분류할 수 있다. 다음 <표 5-3>은 <표 5-2>에 의해 구분한 2019년 1분기부터 2021년 3분기까지 분기별 가구소득 집단별 가구 분포를 보여주고 있다.

<표 5-2> 기준중위소득 대비 경상소득 수준별 가구구분

집단	내용	관련제도 및 자료
①경상소득 ≤ 기준중위소득 50%	빈곤층	국민기초생활보장제도 등
②기준중위소득 50% < 경상소득 ≤ 기준중위소득 75%	저소득층	긴급복지지원제도 등
③기준중위소득 75% < 경상소득 ≤ 기준중위소득 100%	하위 중산층	OECD(2019)에 의한 중산층 기준
④기준중위소득 100% < 경상소득 ≤ 기준중위소득 150%	중간 중산층	OECD(2019)에 의한 중산층 기준
⑤기준중위소득 150% < 상소득 ≤ 기준중위소득 200%	상위 중산층	OECD(2019)에 의한 중산층 기준
⑥기준중위소득 200% ≤ 경상소득	고소득층	OECD(2019)에 의한 고소득층

주: 중산층 범위는 OECD(2019, p.19)에 근거를 둬. 엄밀하게 중산층은 소득뿐 아니라 문화, 사회적 자본을 고려해야 하지만, 여기에서는 이해를 돕기 위해 소득 기준만을 고려한 중간소득계층(middle-income class)을 중산층(middle class)으로 조작적 정의함.

자료: 저자 작성

47) 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합계액에서 사적이전지출을 감한 금액이지만, 여기에서는 기준 중위소득 등 소득기반 복지정책의 소득조사에서 고려하는 요소를 중심으로 하여 사적이전지출을 고려하지 않음.

48) 국민기초생활보장제도에서 대상자를 선정하기 위해 참고하는 가구의 경제력인 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액으로 소득만을 대상으로 하지 않기 때문에 대상자 포괄성 범위가 다소 상이할 수 있음.

〈표 5-3〉 2019~2021년 가구 소득수준 집단별 가구 분포

집단 구분	2019년				2020년				2021년		
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
시기	코로나19 이전				국내 첫 확진자 (1/20)	전국민 재난 지원금	맞춤형 피해지원 추경				국민 지원금
〈모수, 천가구〉											
1	3,217	2,971	2,688	2,825	3,352	2,443	2,873	2,670	3,270	3,039	2,221
2	2,696	2,504	2,392	2,459	2,684	2,620	2,392	2,575	2,737	2,647	2,252
3	2,587	2,996	2,787	2,781	2,693	2,945	2,872	2,846	2,713	2,863	2,641
4	5,206	5,343	5,348	5,245	5,086	5,488	5,218	5,437	5,205	5,562	5,757
5	2,965	2,932	3,385	3,462	3,068	3,634	3,490	3,445	3,102	3,276	3,713
6	3,201	3,124	3,272	3,100	3,232	2,985	3,271	3,143	3,323	2,962	3,765
전체	19,871				20,116				20,350		
〈구성비, %〉											
1	16.2	15.0	13.5	14.2	16.7	12.1	14.3	13.3	16.1	14.9	10.9
2	13.6	12.6	12.0	12.4	13.3	13.0	11.9	12.8	13.4	13.0	11.1
3	13.0	15.1	14.0	14.0	13.4	14.6	14.3	14.1	13.3	14.1	13.0
4	26.2	26.9	26.9	26.4	25.3	27.3	25.9	27.0	25.6	27.3	28.3
5	14.9	14.8	17.0	17.4	15.3	18.1	17.3	17.1	15.2	16.1	18.2
6	16.1	15.7	16.5	15.6	16.1	14.8	16.3	15.6	16.3	14.6	18.5
전체	100.0										

주: 집단구분에서 ①은 경상소득이 기준 중위소득의 50% 이하인 빈곤층 가구이고, ②는 경상소득이 기준 중위소득의 50~75%인 저소득층 가구이고, ③은 경상소득이 기준 중위소득의 75~100%인 하위 중산층 가구이고, ④는 경상소득이 기준 중위소득의 100~150%인 중간 중산층 가구이고, ⑤는 경상소득이 기준 중위소득의 150~200%인 상위 중산층 가구이고, ⑥은 경상소득이 기준 중위소득의 200%를 초과하는 고소득층 가구임.

자료: 통계청, 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

코로나19 바이러스 감염병 확산의 충격과 사회적 거리두기 등으로 우리 사회와 가구는 경제적 위기를 경험하였다. 여기에서는 소득의 계절성을 고려하여 코로나 19 확산 이후 분기별 소득을 확산 이전인 2019년 동기 대비 소득 요소의 변화를 파악하고자 한다.

하지만 여전히 그 변화가 시점의 영향인지, 코로나19의 영향인지 식별할 수는 없다. 이를 위해 다음의 수식을 활용하여 2020~2021년 분기별 전년 동기 대비 시장소득을 2019년 분기별 전년 동기 대비 시장소득, 즉 기대 시장소득과 이중차분(Difference in Differences, DD)하면 감소 효과를 전년도 추세와 비교하여 공통추세를 제거함으로써 코로나19 확산의 영향을 추출할 수 있다. 이 수식에서 $Y_{t_{2020, 2021}, q}$ 는 코로나19 확산 이후인 2020년 및 2021년 분기별 소득이고, $Y_{t_{2019}, q}$ 는 코로나19 확산 이전인 2019년

분기별 소득으로, $(Y_{t_{2020,2021},q} - Y_{t_{2019},q})$ 는 두 시점 소득의 차분이다. $(Y_{t_{2019},q} - Y_{t_{2018},q})$ 는 2019년 분기별 소득을 전년 동기 소득으로 차분한 것이다. 차분한 각각의 값을 다시 차분하면 최종적으로 이중차분한 소득 증감량($DD_{t_{2020,2021},q}$)을 확인할 수 있게 된다.

$$DD_{t_{2020,2021},q} = (Y_{t_{2020,2021},q} - Y_{t_{2019},q}) - (Y_{t_{2019},q} - Y_{t_{2018},q})$$

소득 증감량이 가계에 미치는 충격을 추정하기 위하여, 코로나19 확산 이전인 2019년 동기 대비 소득을 기준으로 한 소득 증감량의 비중을 증감률로 정의하여 확인한다. 이 과정에서 가구규모에 의한 규모의 경제를 통제하기 위해 가구원수의 루트값으로 균등화한 소득을 활용하였다.

또한 코로나19 바이러스 감염병 확산이 가계에 미치는 충격을 계층에 따라 확인하기 위해, 코로나19 확산 전후 이중차분한 시장소득과 근로소득, 사업소득 등 주요 소득요소의 증감량 및 증감률을 확인한다. 그리고 코로나19 피해에 대응한 재정지원의 효과를 추정하기 위해 시장소득에 공적이전소득을 더한 경상소득의 코로나19 확산 전후 이중차분한 증감량 및 증감률을 확인한다. 가구소득 수준에 따른 현금급여 형태의 사회수혜금의 증감량 및 증감률을 함께 확인한다.

〈표 5-4〉 소득 정의

구분	내용					
시장소득 =	근로소득	+ 사업소득	+ 재산소득	+ 사적이전소득 (- 사적이전지출)	+ 공적이전소득 (=사회수혜금 +사회적 현물) - 공적이전지출	
경상소득 =						
처분가능소득 =						

자료: 김성아(2021)의 〈표 1〉를 기본으로 분석에서 활용한 주요 정보를 굵은 글씨로 강조함.

나. 가구소득수준별 코로나19의 영향

1) 시장소득에 미치는 영향

다음 [그림 5-5]와 그림과 표는 시장소득 증감량과 코로나19 확산 이전인 2019년

동기 소득 대비 비율을 증감률로 분석한 결과이다. 본격화된 코로나19 확산의 최초 충격을 확인할 수 있는 2020년 2분기부터 시장소득이 감소하였다, 감소량은 고소득 집단으로 갈수록 크지만 감소량이 코로나19 확산 이전인 2019년 동기 소득 대비 차지하는 비중, 시장소득 증감률은 저소득 집단에서 크게 나타났다. 즉, 코로나19로 인한 소득 손실은 전 인구 집단에서 나타났지만, 저소득 집단이 경험하는 충격이 보다 강력하다고 볼 수 있다. 2020년 3분기 이후에도 시장소득 감소 경향이 유지되지만 가구소득 수준별 집단에 따른 이질성이 확인된다.

[그림 5-5] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 시장소득 변화

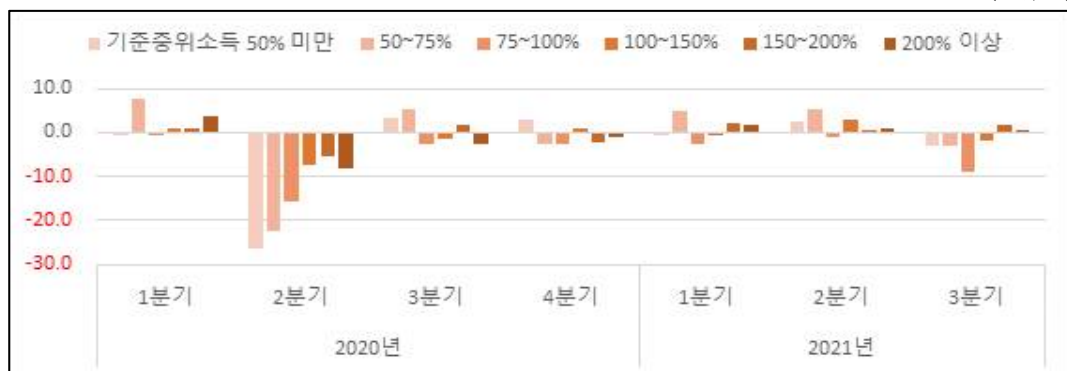
〈균등화 시장소득 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 시장소득 증감률〉

(단위: %)



주: 이중차분한 시장소득 증감량은 2019년 동기 대비 시장소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 시장소득 증감액인. 증감률은 전년 동기 시장소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 시장소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

〈표 5-5〉 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 시장소득 변화

〈균등화 시장소득 증감량〉

(단위: 원/월)

기준 중위소득 대비	2020년				2021년		
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
50% 미만	-2,412	-86,992	9,949	8,390	-2,600	8,218	-8,672
50~75%	76,194	-223,341	50,072	-26,035	48,616	54,720	-28,640
75~100%	-8,647	-254,592	-42,246	-41,331	-39,046	-18,111	-139,536
100~150%	26,162	-170,471	-28,124	23,599	-13,890	66,063	-42,916
150~200%	28,895	-181,585	61,154	-78,326	66,591	8,900	53,169
200% 이상	208,751	-464,120	-135,053	-62,965	104,162	50,404	18,252

〈균등화 시장소득 증감률〉

(단위: %)

기준 중위소득 대비	2020년				2021년		
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
50% 미만	-0.7	-26.4	3.4	2.8	-0.8	2.5	-3.0
50~75%	7.6	-22.5	5.3	-2.6	4.9	5.5	-3.0
75~100%	-0.5	-15.8	-2.7	-2.6	-2.4	-1.1	-8.9
100~150%	1.1	-7.2	-1.2	1.0	-0.6	2.8	-1.8
150~200%	0.9	-5.4	1.8	-2.3	2.0	0.3	1.6
200% 이상	3.6	-8.2	-2.4	-1.1	1.8	0.9	0.3

주: 이중차분한 시장소득 증감량은 2019년 동기 대비 시장소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 시장소득 증감액임. 증감률은 전년 동기 시장소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 시장소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

2) 요소소득에 미치는 영향

코로나19라는 감염병 예방을 위해 거리두기를 일상화하고 이동과 접촉을 제한하면서 임시직, 일용직 임금근로자의 일거리가 줄고 상용직 임금근로자는 근로시간을 단축하여 시장소득을 구성하는 주요 요소소득인 근로소득에 영향을 미친 것으로 추정된다. [그림 5-6]을 보면, 코로나19가 근로소득에 미치는 영향은 저소득집단과 고소득 집단으로 양분되는데, 증감률로 확인할 수 있는 소득 감소 충격의 크기는 저소득 집단에서 더욱 크게 나타난다. 2020년 3분기 이후부터 기준 중위소득 75% 초과 100% 이하 집단의 근로소득 감소 현상이 지속적으로 확인된다.

[그림 5-6] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 근로소득 변화

〈균등화 근로소득 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 근로소득 증감률〉

(단위: %)



주: 이증차분한 근로소득 증감량은 2019년 동기 대비 근로소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 근로소득 증감액임. 증감률은 전년 동기 근로소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 근로소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

[그림 5-6]은 코로나19 확산으로 인한 사업소득의 증감 경향을 도식화하고 있다. 사업소득의 변화에 대해 가구소득 수준에 따른 집단별로 체계적인 변화가 보인다고 하기는 어렵다. 다만, 2019년 동기 대비 사업소득 감소량은 소득수준이 높을수록 많아 보이지만, 감소율, 즉 사업소득 감소의 충격은 고소득층에 비해 저소득층에서 크게 보인다.

[그림 5-7] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 사업소득 변화

〈균등화 사업소득 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 사업소득 증감률〉

(단위: %)



주: 이증차분한 사업소득 증감량은 2019년 동기 대비 사업소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 사업소득 증감액임. 증감률은 전년 동기 사업소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 사업소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

3. 2020~2021년 코로나19로 인한 피해 재정지원

가. 코로나19 대응 재정지원

정부는 코로나19 확산으로 인한 팬데믹에 의해 감소한 소득에 대응하여 2020년에 총 4차례, 2021년에 2차례에 걸친 재정지원을 편성하였다. 다음 표는 주요 대상별 중앙정부의 재정지원 내용을 정리하고 있다. 단, 이 연구가 위기에 더욱 취약한 저소득 빈곤층에 대한 긴급복지지원을 다루고 있으므로, 여기에서는 전국민 재난지원금을 지원한 2020년 2차 추경은 검토하지 않았다. 지원 규모는 2020년 1차 추경 11.7조원에서 2021년 2차 추경 34.9조원까지 약 120조원 정도이다.

주요 대상자 혹은 대상 영역은 소상공인, 고용취약계층, 농어민, 생계위기가구, 양육가구, 고용지원, 방역지원, 그리고 기타로 구분된다. 이 중에서 소상공인을 대상으로 하는 지원은 사업소득으로, 고용취약계층과 농어민, 고용지원은 근로소득으로 유입될 개연성이 있다. 생계 위기가구, 양육가구를 대상으로 하는 지원은 공적이전으로 유입될 수 있다.

소상공인을 대상으로 하는 직접 지원은 2020년 3차 추경에 의한 긴급고용안정지원금과 4차 추경에 의한 새희망자금, 2020년 12월 맞춤형 피해지원 대책에 의한 버팀목자금과 2021년 1차 추경에 의한 버팀목 플러스 자금, 그리고 2차 추경에 의한 희망복지자금이다. 용어는 약간씩 상이하지만 코로나19 확산 이후 소득이 감소한 소상공인에게 매출 감소율을 고려한 금액을 지원하여 소득 손실을 보전하고자 한다. 소상공인의 금융 및 회복 지원은 저리의 융자를 지원하거나 사회보험료 등의 납부를 유예하거나 소비를 지원하는 것을 내용으로 하고 있다.

고용취약계층에 대해서는 코로나19 확산으로 인해 일자리를 잃은 특수형태근로종사자와 프리랜서에 대해 긴급고용안정지원금을 지원하였다. 사회적 거리두기와 이동 제한으로 인하여 수요가 감소한 법인택시와 전세버스 기사 등에 대해서는 2020년 4차 추경부터 지원이 이루어졌다. 마지막으로 방문돌봄종사자와 같은 사회적 거리두기에도 불구하고 사회적으로 필요한 필수 노동자에 대한 추가 지원이 있었다.

농어민에 대해서는 2020년 3차 추경에서 농수산물 할인쿠폰을 배포하고 2021년 1차 추경에서는 농어임업인에 대한 바우처를 지원하였으며, 2차 추경에서는 양식업자

를 지원하는 등 핀셋지원이 있었다.

생계위기가구에 대한 지원책에는 긴급복지지원제도 한시적 기준 완화 및 2020년 하반기 위기가구 긴급생계지원 및 2021년 상반기 한시생계지원의 일회성 지원이 포함된다. 그 외에도 2020년 1차 추경과 2021년 2차 추경에서 저소득층 소비쿠폰을 지원하고, 2020년 2차 추경에서 주거안정 및 소액금융 등을 지원했다. 2021년 1월 추경에서는 노점상에 대한 지원이 포함되기도 했다.

감염병 확산으로 인해 돌봄 서비스를 이용하는 것이 어려워져 가정 내 아동을 양육해야 하는 사례가 확대되면서 양육가구에 대한 추가 지원이 있었다. 2020년 1차 추경에서 특별돌봄쿠폰 및 양육부담을 경감하고자 하는 지원이 있었고, 4차 추경에서는 아동특별돌봄과 비대면학습 및 돌봄휴가를 추가 지원하였다. 2021년 1차 추경에서 장애인 비대면수업을 추가 지원하였고, 2차 추경에서는 결식 아동에 대한 지원이 있었다.

영역별로는 고용이 불안정해지면서 고용을 유지하는 데에 지속적으로 재정지원하였다. 2020년 1차 추경과 4차 추경, 2021년 1차 추경 등에서는 청년의 고용 지원을 표적하기도 하였다. 감염병에 대응하여 의료기관 손실보상 및 인플루엔자 예방접종, 백신 구매 등 방역에 대한 재정지원이 지속되었고, 그 외 기타 핀셋지원이 있었다.

〈표 5-6〉 2020~2021년 추경에 의한 재정지원 내용 및 규모

		'20년 1차 추경 ('20.3.17)	3차 추경 ('20.7.3)	4차 추경 ('20.9.22)	맞춤형 피해지원 대책 ('20.12.29)	'21년 1차 추경 (맞춤형 피해대책 포함) ('21.3.25)	'21년 2차 추경 ('21.7.24)
지원규모		11.7조원 (지출 +10.9, 세입경정 △0.8조원)	35.1조원 (지출 +23.7, 세입경정 △11.4조원)	7.8조원	9.3조원 (예비비 4.8, 기금변경 등 4.5조원)	19.4조원 (추경 14.9, 기정 예산활용 4.5조원)	34.9조원
소상공인	직접 지원		긴급고용 안정지원금 (0.4조원, 94만명) (예비비 등 포함 1.4조원)	새희망자금 (3.3조원, 250만명)	버팀목자금 (4.1조원, 280만명)	버팀목 플러스* 자금 (6.7조원, 385만명) ※버팀목자금 추가지원 (0.6조원)	희망복지자금 (5.3조원, 178만개)
	금융 및 회복 지원	금융지원 (3.1조원) 고용유지지원 등 (0.6조원, 65만명) 재기지원· 온누리상품권 등 (0.4조원, 20만명)	금융지원 (0.6조원, 101만명) 소비쿠폰· 온누리상품권 등 (2.4조원)	금융지원 (0.5조원, 66만명) 폐업점포 재도전장려금 (0.1조원, 20만명)	임차료용자 (1.0조원) 재기지원· 긴급유동성공급 (1.0조원, 26만명) 사회보험료 등 납부유예(29만명)	전기요금 감면 (0.2조원, 115만명) 저리용자· 브릿지보증 등 (1.3조원(감액 △0.8조원 별도)) 경쟁력 회복(0.5조원)	
고용취약계층	특고· 프리랜서		긴급고용안정지원금 (0.2조원, 51만명) (예비비 등 포함 0.7조원)	긴급고용안정지원금 (0.6조원, 61만명)	긴급고용안정지원금 (0.4조원, 68만명)	긴급고용안정지원금 (0.5조원, 80만명)	
	법인택시· 전세버스 기사			법인택시기사 (0.08조원, 8만명)	법인택시기사 (0.04조원, 7.8만명)	법인택시기사 (0.06조원, 8만명) 전세버스기사 (0.02조원, 3.5만명)	법인택시기사, 전세버스기사 등 (0.14조원, 만명)
	필수 노동자				방문돌봄종사자 (0.05조원, 9만명)	마스크 지원 (0.04조원, 103만명) 방문돌봄종사자 (0.03조원, 6만명)	
농어민			농수산물 할인쿠폰 등 (0.4조원, 중복)			농어민 바우처 등 (0.2조원, 50만명)	양식업 (0.004조원)

210 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구

	'20년 1차 추경 ('20.3.17)	3차 추경 ('20.7.3)	4차 추경 ('20.9.22)	맞춤형 피해지원 대책 ('20.12.29)	'21년 1차 추경 (맞춤형 피해대책 포함) ('21.3.25)	'21년 2차 추경 ('21.7.24)
생계위기가구	저소득층 소비쿠폰 (1.0조원, 169만가구) 긴급복지, 건보료경감 등 (0.8조원, 575만명)	긴급복지 (0.05조원, 3.0만가구) 주거안정지원, 소액금융 등 (0.8조원, 11만명)	위기가구 긴급생계지원 (0.4조원, 55만가구(88만명))	저소득층 긴급복지 (0.1조원, 6만가구)	한계근로빈곤층 한시생계지원 (0.4조원, 80만가구) 노점상 지원 (0.02조원, 4만명) 근로장학금 (0.03조원, 1만명) 긴급복지·생활안정 (0.2조원, 8만가구)	저소득층 소비플러스 (0.3조원)
양육가구	특별돌봄쿠폰 (1.1조원, 263만명) 양육부담 경감 (0.05조원, 15만명)		아동특별돌봄 (1.1조원, 532만명) 비대면학습지원, 돌봄휴가 등 (0.3조원, 138만명)	가족친화제도, 아이돌봄 등 (0.2조원, 51만명)	가족돌봄휴가· 아이돌봄 등 (0.15조원, 19만명) 장애인 원격수업· 긴급돌봄 (0.02조원, 2만명)	결식아동 (0.03조원, 8.6만명)
고용지원	청년추가고용 장려금 등 (0.6조원, 17만명)	고용유지, 일자리창출 등 (8.5조원, 207만명)	고용유지, 청년 구직 지원 등 (0.8조원, 50만명)	고용유지, 직업훈련 지원 등 (1.6조원, 102만명)	고용유지, 청년·여성 일자리 기회 확대 등 (2.3조원, 60만명) 고용연계유자 (1.8조원, 13.7만명)	
방역지원	의료기관 손실보상 등 (2.1조원)	인플루엔자 예방접종 등 K방역 (1.0조원, 456만명)	백신구매, 인플루엔자 예방접종 등 (0.2조원, 105만명)	공공의료 강화, 손실보상 등 (0.8조원)	백신구매·접종 (2.7조원) 방역대응·손실보상 등 (1.5조원)	
기타	지역경제 회복지원 (1.2조원) 세입경정(0.8조원)	한국판뉴딜 (4.8조원(1.7조원, 중복)) 주력산업 금융지원 등 (6.6조원) 세입경정(11.4조원)	이동통신요금지원 (0.4조원) 목적예비비(0.05조원)		중소기업 긴급 금융지원 (1.1조원)	국민지원금 (11.0조원, 178만가구) 상생소비지원금 (0.7조원)

주: 대상자는 예산안에 의한 목표치임.

자료: 기획재정부 보도자료(2021.4.1.). 코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드의 표를 수정 및 보완

나. 재난지원금에 대한 국민 인식

[그림 5-8]은 재난지원금 지급 필요성에 대한 인식 변화를 보여주고 있다. 코로나 19 확산이 본격화된 2020년 2분기의 시작, 즉, 4월경에는 국가가 재난지원금을 지급해야 한다는 응답률이 80%였고, 지급하지 않아도 된다는 응답률이 12%였다. 지자체가 재난지원금을 지원해야 한다는 응답률은 73%였고, 지원하지 않아도 된다는 응답률은 18%였다. 전반적으로 정부나 지자체가 재난지원금을 지급해야 한다는 응답률이 매우 높았다. 2021년 7월경에는 재난지원금을 지원해야 한다는 응답률이 여전히 60%를 넘는 높은 수준이지만 2020년 4월의 응답률에 비해 낮은 수준으로 나타나, 정부가 지급해야 한다는 응답률이 69%, 지자체가 지급해야 한다는 응답률이 63%였다.

[그림 5-8] 재난지원금 지급 필요성 인식 변화

(단위: %)



주: 전국 만18세 이상 남녀를 모집단으로 하되 한국리서치 마스터샘플을 표집틀로 지역별, 성별, 연령별 1,000명을 비례할당추출하여 2021년 6월 주민등록인구 기준 가중한 값으로 신뢰수준은 95±3.1%p임. 온라인조사 결과임.
 자료: 한국리서치 「여론 속의 여론」(<https://hrcopinion.co.kr/archives/18957>에서 2021.8.12. 인출)

재난지원금을 모든 사람에게 지급해야 한다는 응답률은 2020년 4월 54%에서 2021년 4월 44%로 낮아졌고, 소득과 재산수준 등을 감안해 선별적으로 지급해야 한다는 응답률은 같은 기간 43%에서 53%로 증가해 역전하였다. 금액 수준에 대해서도 모든 대상자에게 동일한 금액을 지급해야 한다는 응답률이 2020년 4월 49%에서 42%로 감소하였고, 소득과 재산수준 등을 감안해 대상자별로 금액을 달리 지급해야 한다는 응답률은 48%에서 55%로 높아졌다. 코로나19와 같은 사회적 충격에 대응하여 더 취약한 집단을 대상으로 하는 재정지원에 대한 공감대가 확대된 것으로 보인다.

[그림 5-9] 재난지원금 지급 형태 인식 변화

(단위: %)



주: 전국 만18세 이상 남녀를 모집단으로 하되 한국리서치 마스터샘플을 표집틀로 지역별, 성별, 연령별 1,000명을 비례할당추출하여 2021년 6월 주민등록인구 기준 가중한 값으로 신뢰수준은 $95 \pm 3.1\%$ 임. 온라인조사 결과임.
 자료: 한국리서치 「여론 속의 여론」(<https://hrcopinon.co.kr/archives/18957>에서 2021.8.12. 인출)

4. 코로나19가 가구경제에 미치는 영향에 대한 재정지원의 효과

1) 가계소득에 미치는 효과

다음 [그림 5-10]과 <표 5-7>은 시장소득에 공적이전소득을 합한 경상소득의 2019년 동기 대비 증감량과 증감률을 보여주고 있다. 본격화된 코로나19 확산의 최초 영향이 확인된 2020년 2분기에는 전국민 재난지원금이 지급된 시점이고, 2021년 3월에는 상위 12%를 제외한 178만 가구에 국민지원금이 지급된 시점이다. 2020년 2분기에는 경상소득 증감률은 시장소득 감소량이 확인한 고소득층을 제외한 나머지 집단에서 앞서 [그림 5-5]에서 확인한 시장소득 감소량에 비해 두드러지지 않았다. 이러한 추세는 2020년 3분기와 4분기에도 유사하게 유지된다.

2021년에는 모든 집단에서 경상소득이 2019년 동기 대비 증가한 것으로 보인다. 특히 1분기와 3분기에는 가구소득 수준이 높은 집단에서 경상소득 증가량이 높다. 증가율은 가구소득 수준이 낮은 집단에서 높게 나타났다.

[그림 5-10] 코로나19 확산 이전 대비 이후 가구소득수준별 균등화 경상소득 변화

〈균등화 경상소득 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 경상소득 증감률〉

(단위: %)



주: 이중차분한 경상소득 증감량은 전년 동기 대비 경상소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 경상소득 증감액임. 증감률은 전년 동기 경상소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 경상소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

〈표 5-7〉 코로나19 확산 이후 가구소득수준별 균등화 경상소득 변화

〈균등화 경상소득 증감량〉

(단위: 원/월)

기준 중위소득 대비	2020년				2021년		
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
50% 미만	-25,352	-9,813	11,053	13,055	24,138	9,922	44,164
50~75%	14,389	20,526	20,171	7,383	64,952	83,748	52,971
75~100%	-24,844	-19,240	31,726	24,304	45,812	44,420	50,266
100~150%	-4,555	35,376	2,091	38,200	66,507	101,484	99,335
150~200%	32,875	-8,297	47,722	-57,606	131,371	63,412	153,742
200% 이상	191,134	-232,116	-105,663	-36,021	146,788	97,685	109,857

〈균등화 경상소득 증감률〉

(단위: %)

기준 중위소득 대비	2020년				2021년		
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
50% 미만	-4.1	-1.6	1.9	2.2	3.9	1.6	7.5
50~75%	1.1	1.6	1.6	0.6	5.1	6.5	4.1
75~100%	-1.3	-1.0	1.7	1.3	2.5	2.4	2.7
100~150%	-0.2	1.4	0.1	1.5	2.6	3.9	3.9
150~200%	0.9	-0.2	1.3	-1.6	3.7	1.8	4.3
200% 이상	3.2	-4.0	-1.8	-0.6	2.4	1.7	1.9

주: 이중차분한 경상소득 증감량은 2019년 동기 대비 경상소득 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 경상소득 증감액임. 증감률은 전년 동기 경상소득 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 경상소득임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

2) 공적이전 요소별 가계소득에 미치는 영향

[그림 5-11]은 공적이전소득과 그 중에서도 사회수혜금 변화량을 보여주고 있다. 코로나19 확산의 충격이 본격화되어 전국민 재난지원금이 지급된 2020년 2분기에 공적이전소득액이 모든 소득집단에서 증가하였다. 2019년 동기 공적이전 대비 증가율은 소득 수준이 높을수록 높게 나타났다. 상당수의 공적이전이 소득 수준이 낮은 집단을 표적으로 하고 있다는 점에서 소득 수준이 높은 집단의 기준점인 2019년 공적 이전 소득 수준이 상대적으로 낮기 때문일 것으로 추정된다.

2020년 3분기 일부 집단을 제외하고 2021년 3분기까지 2019년 동기 대비 공적이전의 증가 패턴이 유지되는 것을 확인할 수 있다. 특히 국민지원금을 포함한 2021년 2

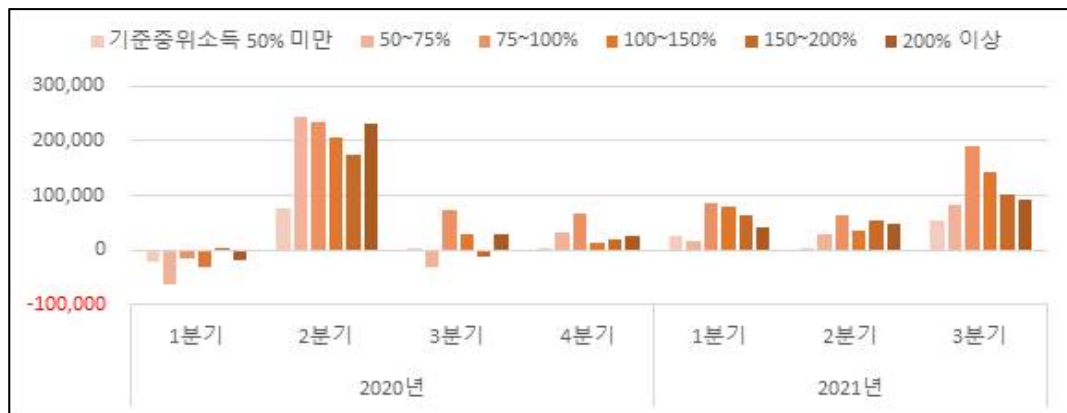
차 추경이 지급된 2021년 3분기에는 하위 중산층으로 정의한 기준 중위소득 75% 초과 100% 이하 집단을 중심으로 증가량이 높게 나타난 것을 확인할 수 있다.

[그림 5-12]를 보면, 공적이전의 증가분의 상당부분을 현금급여인 사회수혜금이 차지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 사회적 현물이전의 간접적인 지원보다 직접적인 현금 지원을 통해 2020~2021년 공적이전이 이루어진 것이다.

[그림 5-11] 코로나19 확산 이후 가구소득수준별 균등화 공적이전 총액 변화

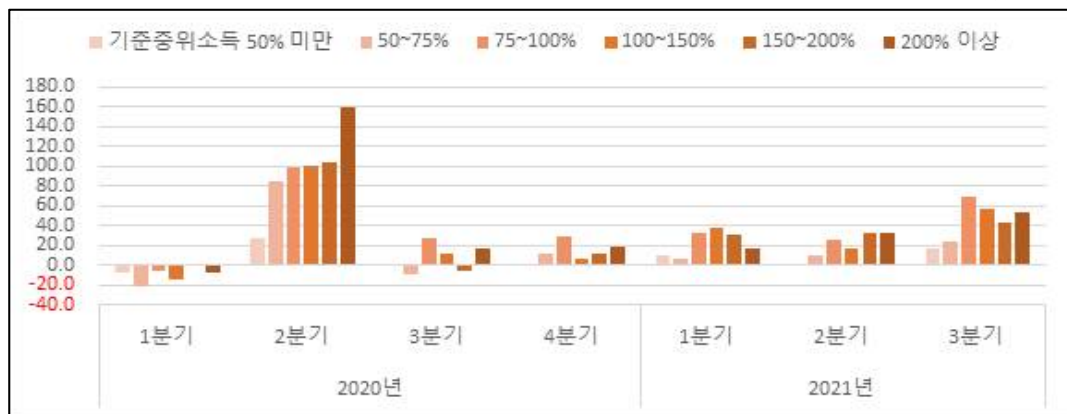
〈균등화 공적이전 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 공적이전 증감률〉

(단위: %)



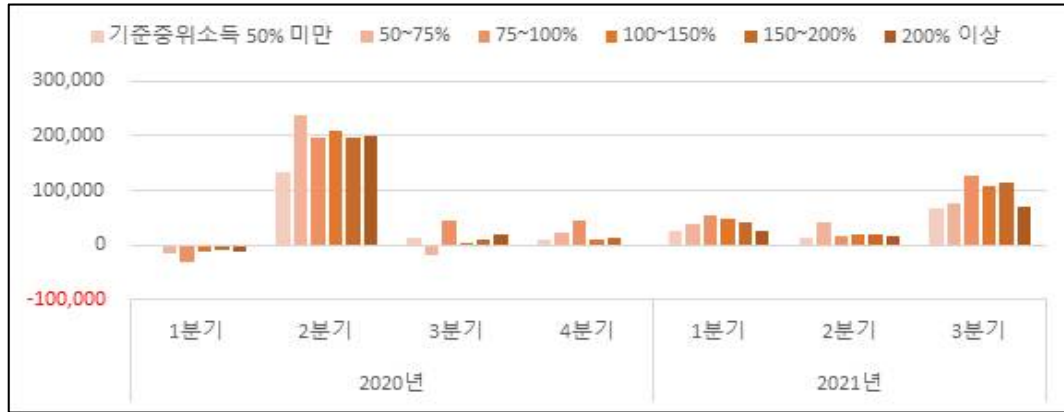
주: 이종차분한 공적이전 증감량은 전년 동기 대비 공적이전 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 공적이전 증감액임. 증감률은 전년 동기 공적이전 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 공적이전임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 정상소득 기준임.

자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

[그림 5-12] 코로나19 확산 이후 가구소득수준별 균등화 사회수혜금 변화

〈균등화 사회수혜금 증감량〉

(단위: 원/월)



〈균등화 사회수혜금 증감률〉

(단위: %)



주: 이종차분한 사회수혜금 증감량은 전년 동기 대비 사회수혜금 증감액 대비 전년 동기 대비 2020~2021년 사회수혜금 증감액임. 증감률은 전년 동기 사회수혜금 대비 증감량의 비율임. 가구원수의 루트값으로 균등화한 사회수혜금임. 집단 분류는 기준중위소득 대비 경상소득 기준임.
자료: 통계청 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석

3) 재난지원금 유용성 인식

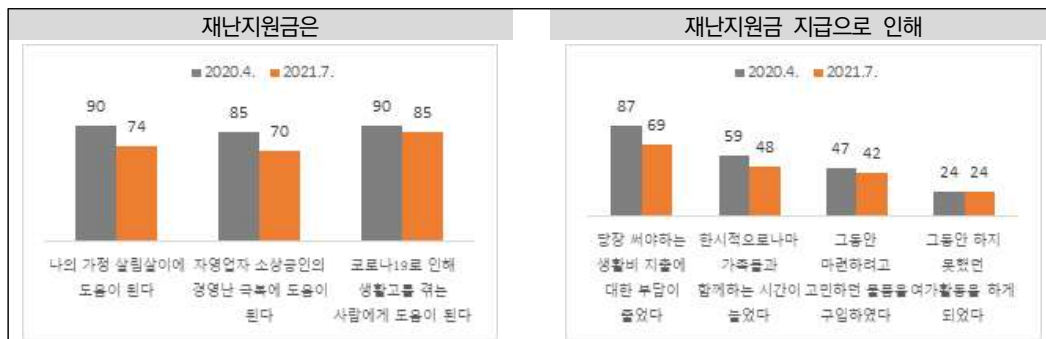
[그림 5-13]은 재난지원금 유용성에 대한 인식 변화이다. 코로나19 확산이 본격화된 2020년 2분기의 시작, 즉, 4월과 2021년 7월에 조사된 결과를 비교하고 있다. 전반적으로 재난지원금이 가정 살림살이나 자영업자, 소상공인의 경영난 극복, 생활고를 겪는 사람들에게 도움이 된다는 응답률이 70~90% 수준을 매우 높다. 시점별로는 재난지원금이 가정 살림살이에 도움이 된다는 응답률은 2020년 4월 90%에서 2021년 7

월 74%로 감소하였고, 자영업자와 소상공인의 경영난 극복에 도움이 된다는 응답률은 같은 기간 85%에서 70%로 감소하였다. 코로나19로 인해 생활고를 겪는 사람에게 도움이 된다는 응답률은 같은 기간 90%의 높은 수준에서 85%로 약간 감소하였으나, 매우 높은 수준을 보이고 있다.

재난지원금 지급으로 인해 당장 써야 하는 생활비 지출에 대한 부담이 줄었다는 응답률은 2020년 4월과 2021년 7월에 각각 87%와 69%로 나타나 약간 감소했지만 여전히 높은 수준이다. 한시적으로나마 가족들과 함께 하는 시간이 늘었다는 응답은 2020년 4월 59%에서 2021년 7월 48%로 감소하였고, 그동안 마련하려고 고민하던 물품을 구입하였다는 응답은 47%에서 24%로 약간 감소하였다. 그동안 하지 못했던 여가활동을 하게 되었다는 응답은 24%의 낮은 수준을 유지하여, 재난지원금으로 받은 소득을 주로 생활비로 지출한 것으로 보인다.

[그림 5-13] 재난지원금 유용성 인식 변화

(단위: %)



주: 전국 만18세 이상 남녀를 모집단으로 하되 한국리서치 마스터샘플을 표집틀로 지역별, 성별, 연령별 1,000명을 비례할당추출하여 2021년 6월 주민등록인구 기준 가중한 값으로 신뢰수준은 $95 \pm 3.1\%$ 임. 온라인조사 결과임.

자료: 한국리서치 「여론 속의 여론」(<https://hrcopinon.co.kr/archives/18957>에서 2021.8.12. 인출)

제3절 코로나19에 대한 긴급복지지원제도의 대응과 성과

1. 코로나19에 대응하는 긴급복지지원의 대응

코로나19 확산에 더 취약한 생계 위기가구를 대상으로 중앙정부의 재정지원 방안은 다음과 같다. 첫째, 2021년 3월 31일까지 긴급복지지원제도의 재산 기준을 완화하고, 둘째, 2020년 하반기에 위기가구 긴급생계지원을 도입하였다. 셋째 2021년 상반기에는 한시생계지원을 도입하였다.

첫째, 긴급복지지원제도의 한시적 기준 완화는 일반재산과 금융재산을 대상으로 2020년 7월까지, 12월까지, 2021년 3월까지 총 3차례 이루어졌다. 우선 일반재산에 대해서는 재산 차감 기준을 도입하여 기초연금제도의 기본재산액과 유사한 수준으로 상향하였다. 결국 대도시 1억 8,800만 원, 중소도시 1억 1,800만 원, 농어촌 1억 100만 원 이하인 긴급복지지원제도 재산 기준을 실질적으로 3억 5,000만 원, 2억 원, 1억 7,000만 원으로 상향한 것과 같다. 금융재산기준은 생활준비금 공제비율을 상향 조정하여 원 제도에서 기준 중위소득의 65%를 공제하였으나 150%까지 공제했다. 이로써 1인 가구의 실질적인 금융재산기준은 763만 원, 4인 가구는 1,212만 원 수준으로 상향 조정되었다. 소득 기준과 지원 내용은 기존 긴급복지지원제도의 내용을 유지하였다.

둘째, 2020년 하반기 위기가구 긴급생계지원은 기존 긴급복지지원제도의 소득 기준을 유지하며 일반재산기준의 수준을 약 3배 정도로 상향 조정하여 대도시 6억 원, 중소도시 3억 5,000만 원, 농어촌 3억 원 수준에 이른다. 금융재산기준은 적용하지 않았고, 생계급여 및 긴급 고용안정지원금 등 타 사업에 의한 중복 지원을 받지 않는 경우 가구규모에 따라 1인 가구 40만원, 2인 가구 60만원, 3인 가구 80만원, 4인 이상 가구에 100만 원을 현금 지급하였다.

셋째, 2021년 상반기 한시생계지원은 위기가구 긴급생계지원의 소득 및 재산 기준을 준용하였다. 즉, 소득 기준은 긴급복지지원제도에 의한 기준 중위소득 75% 이하 수준을 유지하되 일반재산기준은 긴급복지지원제도 기준의 약 3배 정도로 설정하고 금융재산기준은 적용하지 않았다. 기존 복지제도나 타 코로나19 피해 지원사업에 의한 지원을 받지 않는 경우 가구당 50만 원을 현금 지급하였다. 다만, 30만 원의 농어임업인 바우처를 받는 경우는 차액을 현금 지급하였다.

〈표 5-8〉 2020~2021년 추경에 의한 생계위기가구 재정지원

구분	긴급복지 (3차 개선, ~20.7.31./20.12.31./21.3.31.)	위기가구 긴급생계지원 (2020.10.~12.)	한시생계지원 (2021.5.~6.)																					
위기 사유	<p>○주소득자의 사망·가출 등의 소득 상실, 실직, 휴·폐업, 중한 질병·부상, 이혼, 단전, 출소 등 * 법 제2조, 시행규칙 제1조의2, 위기상황으로 인정하는 사유(고시)</p> <p>○코로나19에 따른 생계 곤란한 경우를 개별 지자체의 조례에 따른 “지방자치단체장이 인정하는 경우”로 인정(3.23. 1차 개선)</p>	<p>○코로나19로 인한 소득 감소 등 생계가 곤란한</p> <p>① 금융재산 초과 등으로 긴급복지 기준 탈락자 ② '20.2월 이후 실직으로 실업급여를 지원 받다가 중단된 저소득층 등 ③ 기타 생계가 곤란한 위기가구로 시군구청장이 인정한 경우(긴급복지 심의위원회 심의)</p>	<p>○실직·휴폐업 등 소득이 감소하여 생계가 곤란한 저소득가구</p> <p>○소득감소 증빙</p> <div><div>최근 소득 (‘21. 1.~5.)</div><div>vs (비교)</div><div>‘21. 1.~5. 월 또는 평균 소득 (본인 증빙자료)</div><div><div>비교 소득 (과거 비교 기간)</div><div>① ‘19년 또는 ‘20년 평균 소득</div><div>② ‘19년 상·하반기 월 또는 평균 소득 ‘20년 상·하반기 월 또는 평균 소득</div><div>③ ‘19년, ‘20년 동월 소득</div><div>① ~ ③ 유리한 기준 선택가능</div></div></div>																					
소득 기준	<p>○가구 소득이 기준 중위소득 75% 이하 (단위: 천원)</p> <table><tr><td>가구원 수</td><td>1인</td><td>2인</td><td>3인</td><td>4인</td><td>5인</td><td>6인</td></tr><tr><td>기준</td><td>100%</td><td>1,757</td><td>2,992</td><td>3,871</td><td>4,749</td><td>5,628</td></tr><tr><td>중위 소득</td><td>75%</td><td>1,318</td><td>2,244</td><td>2,903</td><td>3,562</td><td>4,221</td></tr></table>	가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	기준	100%	1,757	2,992	3,871	4,749	5,628	중위 소득	75%	1,318	2,244	2,903	3,562	4,221	좌동	좌동
가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인																		
기준	100%	1,757	2,992	3,871	4,749	5,628																		
중위 소득	75%	1,318	2,244	2,903	3,562	4,221																		
재산 기준	<p>○대도시 1억8800만 원, 중소도시 1억1800만 원, 농어촌 1억100만 원 이하</p> <p>○재산 차감 기준 도입(3.23. 2차 개선) 후 확대 - 기초연금제도의 기본재산액과 유사한 수준으로 상향 - 대도시 1억6200만 원, 중소도시 8,200만 원, 농어촌 6,900만 원 차감 ⇒ 재산기준 상향효과 ○대도시 3억 5000만 원, 중소도시 2억 원, 농어촌 1억 7000만 원 이하</p>	<p>○대도시 공시가 600백만원, 중소도시 350백만원, 농어촌 300백만원 이하 *긴급복지 재산기준의 3배</p>	좌동																					

220 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구

구분	긴급복지 (3차 개선, ~20.7.31./20.12.31./21.3.31.)	위기가구 긴급생계지원 (2020.10.~12.)	한시생계지원 (2021.5.~6.)																				
금융 재산 기준	○500만 원 이하 (주거지원은 700만 원 이하) ○생활준비금 공제비율 65→100%→150%로 확대 ⇒ 금융재산기준 상향효과 1인가구 763만 원, 4인가구 1,212만 원 이하	해당없음	좌동																				
지원 내용	○(4인기준/월): 생계지원(126.7만원/6회) <table><tr><td></td><td>1인</td><td>2인</td><td>3인</td><td>4인</td></tr><tr><td>지급액 (천원)</td><td>454.9</td><td>774.7</td><td>1,002.4</td><td>1,230.0</td></tr></table> *가구원 1인 증가시마다 227,500원씩 증가 ○의료비(300만원 한도, 2회), ○주거(64.3만원 한도, 12회), ○복지시설이용(145만원 한도, 6회)		1인	2인	3인	4인	지급액 (천원)	454.9	774.7	1,002.4	1,230.0	○1인 40만원, 4인 100만원 1회 지급 - 타 사업(생계급여, 긴급 고용안정지원금) 등 중복 제외 <table><tr><td></td><td>1인</td><td>2인</td><td>3인</td><td>4인 이상</td></tr><tr><td>지급액 (천원)</td><td>400</td><td>600</td><td>800</td><td>1,000</td></tr></table>		1인	2인	3인	4인 이상	지급액 (천원)	400	600	800	1,000	○1가구 50만원 1회 지급 - 기존 복지제도가 타 코로나19 피해지원사업의 중복 지원 제외 - 농어업인 바우처(30만 원)를 지급받은 경우는 차액(20만원)만 지급
	1인	2인	3인	4인																			
지급액 (천원)	454.9	774.7	1,002.4	1,230.0																			
	1인	2인	3인	4인 이상																			
지급액 (천원)	400	600	800	1,000																			
추진 체계	긴급복지 담당 인력	긴급 생계지원 T/F팀	한시생계총괄 T/F팀																				

자료: 보건복지부 내부자료에 의한 표 수정 및 보완

2. 긴급복지지원의 성과 분석

여기에서는 행복e음 원자료를 분석하여 코로나19에 대응하여 생계위기가구를 지원한 긴급복지지원의 성과를 확인한다. 긴급복지지원 한시적 기준 완화는 일반재산과 금융재산 기준에 공제 수준을 상향 조정해 실질적으로 기준을 높인 바 있고, 긴급 생계지원과 한시생계지원은 긴급복지지원제도의 소득 기준을 준용하고 일반재산 기준을 상향 조정하면서 금융재산 기준은 미적용하였다.

긴급복지 한시적 기준 완화는 기존 긴급복지 인력에 의해 적용된 것으로, 신청 가구 중 278,062가구가 수급하여, 수급률은 99%에 이른다. 긴급복지 담당 인력의 업무 부담을 경감하고 일회성의 대규모 지원을 위해 긴급 생계지원팀 및 한시생계총괄팀을 신설한 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원의 지원을 받은 가구는 각각 358,921가구 및 818,137가구로, 신청 가구 중 수급률은 각각 80.1%와 79.3% 수준이다. 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원을 지원받은 인구는 각각 767,693명과 1,306,139명이다.

담당 인력에 의해 신청자에 대한 사전 스크리닝 기능이 작동할 수 있는 기존의 긴급복지 제도 적용 방식과 달리 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원은 신청자 전수를 접수하고 소득 및 재산 기준 적용 및 타 지원과의 중복 여부에 따라 지원 여부가 결정되는 방식이었다. 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원의 수급률이 상대적으로 낮게 보이지만 지원받은 가구의 절대적인 규모가 약 36만 가구 및 65만 가구에 이른다. 기존 긴급복지지원 대상 범위의 경계에 존재하는 집단에서 코로나19 확산으로 인한 경제적 곤란에 대한 지원에의 수요가 존재하였고, 이에 대응한 것으로 보인다.⁴⁹⁾

〈표 5-9〉 코로나19 확산에 대응하는 생계위기가구 지원 수급률

구분	규모(가구)					비율(%)				
	긴급복지 한시적 기준 완화			④위기가구 긴급생계지원	⑤한시 생계지원	①	②	③	④	⑤
	①~20.7	②~20.12	③~21.3.							
탈락	1,631	905	629	89,253	169,390	1.3	1.0	1.1	19.9	20.7
수급	123,018	93,571	58,308	358,921	648,747	98.7	99.0	98.9	80.1	79.3
전체	124,649	94,476	58,937	448,174	818,137	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준이고, 소득 및 재산 기준을 충족하였으나 타 지원 중복이 확인되어 지원 제외된 7가구는 탈락가구로 분류함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

49) 탈락자의 소득 및 재산 정보를 입력하지 않으므로 이들의 인적 특성 및 경제력 수준을 파악하기에 한계가 있음.

가. 수급가구 인적 특성

1) 가구규모

코로나19 대응 생계위기가구 지원을 받은 가구의 가구규모는 다음 <표 5-10>과 같다. 한시적 기준 완화 지원 가구의 가구원 수는 평균 1.82명이고, 위기가구 긴급생계지원은 2.14명, 한시생계지원은 2.02명이다. 한시적 기준 완화 지원을 받은 가구의 가구원 수별 분포는 경우 1명인 가구가 57.0%로 절반 이상 수준이고, 2명이 20.1%, 2명이 11.6%이다. 상대적으로 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원을 받은 가구는 한시적 기준 완화의 지원을 받은 가구에 비해 가구원 수가 약간 더 많은데, 1인 가구가 각각 40.1%, 43.3%이고 2인 가구가 28.2%, 29.6%, 3인 가구가 15.4%, 14.0%이다. 일반재산 기준을 완화한 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원의 지원 가구의 특성이 유사한 반면, 긴급복지지원 및 한시적 기준 완화 지원 가구의 특성과 상이하여 다소 이질적인 집단을 이룰 수 있다.

<표 5-10> 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구규모

구분	규모(가구)			비율(%)		
	긴급복지 한시적 기준 완화	위기가구 긴급생계지원	한시생계지원	긴급복지 한시적 기준 완화	위기가구 긴급생계지원	한시생계지원
1명	156,556	143,943	281,023	57.0	40.1	43.3
2명	55,284	101,066	192,322	20.1	28.2	29.6
3명	31,915	55,133	90,541	11.6	15.4	14.0
4명	21,547	42,012	61,383	7.8	11.7	9.5
5명	7,438	13,333	18,799	2.7	3.7	2.9
6명 이상	2,157	3,434	4,679	0.8	1.0	0.7
전체	274,897	358,921	648,747	100.0	100.0	100.0
평균	1.82	2.14	2.02	-	-	-

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

2) 성별

다음 <표 5-11>은 코로나19 대응 생계위기가구의 재정지원 종류별 수급가구의 가구주 성별을 보여주고 있다. 긴급복지 한시적 기준 완화와 위기가구 긴급생계지원, 한

시생계지원 지원가구 모두 남성 가구주의 비율이 56.5%, 58.1%, 58.5%로 여성 가구주의 비율에 비해 다소 높다. 이러한 추세는 2017~2020년 긴급복지지원 생계지원 대상자 성별의 추세와 유사한 것이다.

〈표 5-11〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 성별

구분	규모(가구)			비율(%)		
	긴급복지 기준 완화	위기가구 긴급 생계지원	한시 생계지원	긴급복지 기준 완화	위기가구 긴급 생계지원	한시 생계지원
남성	155,271	208,569	379,656	56.5	58.1	58.5
여성	119,626	150,352	269,091	43.5	41.9	41.5
전체	274,897	358,921	648,747	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임.
자료: 행복e음 원자료 저자 분석

코로나19 확산에 대응한 생계위기가구 재정지원 종류별 수급가구 가구주의 성별과 가구규모를 비교하면 다음 〈표 5-12〉와 같다. 긴급복지지원 한시적 기준 완화의 경우, 남성 가구주 가구의 62.7%가 1인 가구이고, 2인 가구는 17.0%, 3인 가구는 9.3% 수준이다. 반면 여성 가구주 가구 중 1인 가구의 비중은 49.5%이고, 2인 가구는 24.2%, 3인 가구는 14.6%이다. 여성 가구주 가구에 비해 남성 가구주 가구의 규모가 상대적으로 작게 나타났다.

위기가구 긴급생계지원을 받은 남성 가구주 가구 중 비중이 가장 높은 가구규모는 2인 가구로 32.1%이다. 1인 가구의 비율은 29.9%이고, 3인 가구 16.2%, 4인 가구 15.5%의 순으로 나타난다. 남성 가구주 가구의 1인 가구 비율이 상대적으로 높았던 한시적 기준 완화와 다르게, 위기가구 긴급생계지원을 받은 여성 가구주 가구에서 1인 가구의 비율이 54.3%로 가장 높고, 2인 가구 24.2%, 3인 가구 14.6%의 순으로 나타났다.

한시생계지원을 받은 가구의 가구주 성별과 가구규모 간 분포는 위기가구 긴급생계지원을 받은 가구와 유사한데, 남성 가구주 가구 중 2인 가구의 비중이 34.0%로 가장 높고, 2인 가구가 33.4%, 3인 가구가 15.0%로 나타났다. 여성 가구주 가구는 1인 가구의 비중이 57.3%로 가장 높고, 2인 가구가 23.5%, 3인 가구가 12.4% 수준이다.

남성 1인 가구의 비중이 상대적으로 높게 나타난 긴급복지지원 한시적 기준 완화 지원 대상과 남성 가구주 가구 중 2~4명 가구의 비중이 상대적으로 높게 나타난 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원의 대상 집단이 이질적이라고 할 수 있다. 이러한 경

향은 여성 가구주 가구 규모에서도 나타나, 한시적 기준 완화의 지원을 받은 여성 가구주 가구는 같은 지원을 받은 남성 가구주 가구에 비해 2~3인 가구의 비중이 약간 높고, 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원을 받은 여성 가구주 가구의 가구규모는 같은 지원을 받은 남성 가구주 가구에 비해 1인 가구의 비중이 높았다. 남성 가구주 가구에 한해, 기존 긴급복지지원의 재산 기준을 다소 완화한 한시적 기준 완화는 상대적으로 1인 남성 가구주 가구를 더 포용하고, 금융재산 기준을 미적용하고 일반재산 기준을 더욱 완화한 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구원이 있는 남성 가구주를 포용하는 것으로 볼 수 있다. 반면, 여성 가구주 가구는 일반재산 기준을 완화할수록 1인 가구의 비중이 약간씩 높아진다.

〈표 5-12〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 성별에 따른 가구규모

(단위: 가구, %)

〈긴급복지 한시적 기준 완화〉							
구분	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	전체
남성	97,306 (62.7)	26,375 (17.0)	14,447 (9.3)	11,880 (7.7)	4,085 (2.6)	1,178 (0.8)	155,271 (100.0)
여성	59,250 (49.5)	28,909 (24.2)	17,468 (14.6)	9,667 (8.1)	3,353 (2.8)	979 (0.8)	119,626 (100.0)

〈위기가구 긴급생계지원〉							
구분	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	전체
남성	62,341 (29.9)	66,948 (32.1)	33,717 (16.2)	32,288 (15.5)	10,529 (5.0)	2,746 (1.3)	208,569 (100.0)
여성	81,602 (54.3)	34,118 (22.7)	21,416 (14.2)	9,724 (6.5)	2,804 (1.9)	688 (0.5)	150,352 (100.0)

〈한시생계지원〉							
구분	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	전체
남성	126,752 (33.4)	129,187 (34.0)	57,083 (15.0)	47,913 (12.6)	15,022 (4.0)	3,699 (1.0)	379,656 (100.0)
여성	154,271 (57.3)	63,135 (23.5)	33,458 (12.4)	13,470 (5.0)	3,777 (1.4)	980 (0.4)	269,091 (100.0)

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임.
자료: 행복e음 원자료 저자 분석

3) 연령대

다음 <표 5-13>는 코로나19에 대응하여 생계위기가구를 재정지원한 종류별 수급가구의 가구주 연령대 분포를 분석한 결과이다. 한시적 기준 완화와 위기가구 긴급생계지원, 한시생계지원 모두 50~64세 가구주의 비중이 38.5%, 31.5%, 33.3%로 가장 높고, 35~49세 가구주 가구가 24.4%, 24.3%, 22.4%로 다음 수준이다. 65세 이상 노인 가구주 가구의 비중도 적지 않아, 65~74세의 초기 노인 가구주 가구는 각각 16.1%, 18.4%, 20.3%이고 75세 이상 후기 노인 가구주 가구는 14.0%, 19.2%, 16.1%이다. 18세 이하 아동 가구주 가구의 비중은 0.2%, 0.1%, 0.0%로 크지 않지만, 573가구, 221가구, 230가구 정도 존재한다. 빈곤이나 사회적 위험에 대응하는 전통적인 공공부조와 사회보험 등의 소득보장제도와 다르게, 코로나19를 포함하여 생애 중에 경험할 수 있는 경제적 위기상황을 지원하는 긴급복지지원은 중년의 생애 위기에 대응하는 기능을 일부 수행하는 것으로 보인다.

<표 5-13> 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 연령대

구분	규모(가구)			비율(%)		
	긴급복지 한시적 기준 완화	위기가구 긴급 생계지원	한시 생계지원	긴급복지 한시적 기준 완화	위기가구 긴급 생계지원	한시 생계지원
18세 이하	573	221	230	0.2	0.1	0.0
19~34세	18,464	23,441	50,838	6.7	6.5	7.8
35~49세	66,978	87,321	145,325	24.4	24.3	22.4
50~64세	105,928	112,994	216,040	38.5	31.5	33.3
65~74세	44,371	66,011	131,793	16.1	18.4	20.3
75세 이상	38,570	68,933	104,521	14.0	19.2	16.1
전체	274,884	358,921	648,747	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임.
자료: 행복e음 원자료 저자 분석

코로나19 대응 생계위기가구 재정지원 종류별 수급가구 가구주 연령대와 가구규모를 교차분석한 결과는 다음 <표 5-14>와 같다. 긴급복지 한시적 기준 완화의 경우, 가구주 연령대에 따라 1인 가구의 비중이 높아져, 19~34세 청년 가구주 가구의 48.9%에서 75세 이상 후기 노인 가구주 가구는 61.6%에 이른다. 49~64세 중년 가구주 가구와 60~65세 초기 노인 가구주 가구의 약 2/3가 1인 가구이다.

위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원을 받은 가구를 보면, 19~34세 청년 가구주

가구 중 절반 이상이 1인 가구이다. 특히 한시생계지원을 받은 청년 가구주 가구 중 1인 가구의 비중은 60.6%로, 5가구 중 3가구가 1인 가구이다. 50~64세 중년 가구주 가구 중 1인 가구의 비중은 위기가구 긴급생계지원 41.5%, 한시생계지원 45.8%로 가장 높고, 2인 가구는 24.8%와 26.2% 수준이다. 65세 이상 노인 가구는 대부분 1인 및 2인 가구로 나타난다. 구체적으로 위기가구 긴급생계지원을 받은 65~74세 초기 노인 가구 중 1인 가구는 45.2%이고 2인 가구는 40.4%이며, 75세 이상 후기 노인 중 1인 가구는 49.8%이고 2인 가구는 40.2%이다. 한시생계지원을 받은 65~74세 초기 노인 가구 중 1인 가구는 44.6%이고 2인 가구는 42.3%이며, 75세 이상 후기 노인 중 1인 가구는 45.8%이고 2인 가구는 44.1%이다.

반면, 위기가구 긴급생계지원을 받은 35~49세 장년 가구주 가구 중 가장 비중이 높은 가구는 4인 가구로 25.2%이고, 1인 가구의 비중은 24.0%, 3인 가구는 23.6%의 수준이다. 한시생계지원을 받은 장년 가구주 가구에서 가장 비중이 높은 가구는 1인 가구이지만 30.7%로 다른 연령대 가구주 가구의 분포에 비해 낮은 수준이고, 3인 가구와 4인 가구의 비중이 각각 21.5%와 21.6%로 상대적으로 높은 편이다. 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원을 받은 경제활동기 가구주 가구는 가구원이 1~3명 정도 있는 것으로 짐작되어 본격적인 경제활동을 시작하기 전 청년 가구주 가구나 은퇴를 준비하는 중년기 이후 가구주 가구와 특성이 다소 이질적이라고 볼 수 있다.

〈표 5-14〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 가구주 연령대에 따른 가구규모

(단위: 가구, %)

〈긴급복지 한시적 기준 완화〉							
구분	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	전체
18세 이하	152 (26.5)	194 (33.9)	132 (23.0)	49 (8.6)	27 (4.7)	19 (3.3)	573 (100.0)
19-34세	9,026 (48.9)	3,528 (19.1)	3,139 (17.0)	2,010 (10.9)	593 (3.2)	168 (0.9)	18,464 (100.0)
35-49세	26,797 (40.0)	10,818 (16.2)	12,795 (19.1)	11,100 (16.6)	4,250 (6.3)	1,218 (1.8)	66,978 (100.0)
50-64세	67,783 (64.0)	18,121 (17.1)	10,837 (10.2)	6,817 (6.4)	1,876 (1.8)	494 (0.5)	105,928 (100.0)
65-74세	29,021 (65.4)	11,487 (25.9)	2,695 (6.1)	777 (1.8)	293 (0.7)	98 (0.2)	44,371 (100.0)
75세 이상	23,771 (61.6)	11,130 (28.9)	2,317 (6.0)	793 (2.1)	399 (1.0)	160 (0.4)	38,570 (100.0)

〈위기가구 긴급생계지원〉

구분	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	전체
18세 이하	1 (0.5)	163 (73.8)	53 (24.0)	3 (1.4)	1 (0.5)	0 (0.0)	221 (100.0)
19-34세	11,939 (50.9)	4,149 (17.7)	4,007 (17.1)	2,670 (11.4)	563 (2.4)	113 (0.5)	23,441 (100.0)
35-49세	20,988 (24.0)	14,368 (16.5)	20,600 (23.6)	22,036 (25.2)	7,588 (8.7)	1,741 (2.0)	87,321 (100.0)
50-64세	46,859 (41.5)	28,005 (24.8)	19,413 (17.2)	13,998 (12.4)	3,829 (3.4)	890 (0.8)	112,994 (100.0)
65-74세	29,825 (45.2)	26,663 (40.4)	6,606 (10.0)	1,933 (2.9)	655 (1.0)	329 (0.5)	66,011 (100.0)
75세 이상	34,331 (49.8)	27,718 (40.2)	4,454 (6.5)	1,372 (2.0)	697 (1.0)	361 (0.5)	68,933 (100.0)

〈한시생계지원〉

구분	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	전체
18세 이하	6 (2.6)	173 (75.2)	41 (17.8)	8 (3.5)	1 (0.4)	1 (0.4)	230 (100.0)
19-34세	30,816 (60.6)	8,379 (16.5)	6,601 (13.0)	4,006 (7.9)	876 (1.7)	160 (0.3)	50,838 (100.0)
35-49세	44,598 (30.7)	25,274 (17.4)	31,220 (21.5)	31,441 (21.6)	10,588 (7.3)	2,204 (1.5)	145,325 (100.0)
50-64세	98,886 (45.8)	56,674 (26.2)	33,164 (15.4)	20,672 (9.6)	5,363 (2.5)	1,281 (0.6)	216,040 (100.0)
65-74세	58,802 (44.6)	55,699 (42.3)	12,348 (9.4)	3,340 (2.5)	1,067 (0.8)	537 (0.4)	131,793 (100.0)
75세 이상	47,915 (45.8)	46,123 (44.1)	7,167 (6.9)	1,916 (1.8)	904 (0.9)	496 (0.5)	104,521 (100.0)

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임.
 자료: 행복e음 원자료 저자 분석

나. 수급가구의 거주지역

다음 <표 5-15>는 코로나19 대응 생계위기가구 재정지원 종류별 수급가구가 거주하는 지역을 확인한 결과이다. 서울에 거주하는 수급가구의 비중은 한시적 기준 완화 11.8%, 위기가구 긴급생계지원 10.9%, 한시생계지원 10.2%로 유사한 수준을 유지한다. 거주 인구가 많은 경기도에 거주하는 수급가구의 비중 또한 낮지 않아 18.9%, 13.5%, 11.9% 수준으로 나타나, 상대적으로 한시적 기준 완화의 지원을 받은 가구의 비중이 높다.

반면, 한시적 기준 완화의 수급가구 중 대구에 거주하는 수급가구의 비중이 17.8%

로 비교적 높게 나타났다. 전남의 경우, 한시적 기준 완화의 수급가구 비중이 3.0% 수준인 데에 비해, 위기가구 긴급생계지원 수급가구가 11.4%, 한시생계지원이 12.6%로 나타나 추세상 차이를 확인할 수 있다. 전남과 유사하게 한시적 기준 완화 수급가구의 비중에 비해 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원의 수급가구 비중이 상대적으로 높은 지역은 전북과 경남, 충북과 충남이다. 경북은 한시적 기준 완화 수급가구가 12.4%, 위기가구 긴급생계지원이 10.2%, 한시생계지원이 9.3%로 나타나 지역에 따라 활성화되는 제도가 상이한 것으로 보인다.

〈표 5-15〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 거주지역

구분	규모(가구)			비율(%)		
	긴급복지 한시적 기준 완화	위기가구 긴급 생계지원	한시 생계지원	긴급복지 한시적 기준 완화	위기가구 긴급 생계지원	한시 생계지원
서울	32,432	39,186	66,329	11.8	10.9	10.2
부산	16,287	22,877	43,200	5.9	6.4	6.7
인천	16,136	9,903	30,917	5.9	2.8	4.8
대구	48,811	21,231	38,954	17.8	5.9	6.0
광주	8,416	9,929	26,178	3.1	2.8	4.0
대전	7,479	8,059	12,629	2.7	2.3	1.9
울산	5,420	6,104	11,898	2.0	1.7	1.8
세종	783	767	1,125	0.3	0.2	0.2
경기	51,961	48,307	77,429	18.9	13.5	11.9
강원	6,474	10,430	20,398	2.4	2.9	3.1
충북	6,571	15,229	25,986	2.4	4.3	4.0
충남	8,384	16,283	42,201	3.0	4.5	6.5
전북	8,998	33,296	43,618	3.3	9.3	6.7
전남	8,275	40,917	81,508	3.0	11.4	12.6
경북	33,968	36,497	60,145	12.4	10.2	9.3
경남	13,049	32,791	57,753	4.7	9.2	8.9
제주	1,453	6,207	7,832	0.5	1.7	1.2
전체	274,897	358,013	648,100	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다음 〈표 5-16〉는 거주지역에 따른 한시생계지원액을 보여주고 있다. 긴급복지지원 한시적 기준 완화에 의한 생계지원이나 위기가구 긴급생계지원은 가구규모에 따라 차등화하여 지원하고 있지만 한시생계지원의 경우, 농어임업인 바우처를 받는 경우 차액인 20만 원을 지원하여 지원액 분포를 통해 지역별 한시생계지원을 받은 농어임업인의 규모를 짐작할 수 있다.

서울과 부산, 대구, 광주, 대전, 울산의 특광역시 및 세종특별자치시, 그리고 경기도

의 한시생계지원 수급가구의 99% 정도가 50만 원을 지원받았다. 다시 말하면, 농어업인 바우처를 받아 차액인 20만 원을 지원받은 수급가구의 비중은 거의 없다. 반면, 인천과 제주, 강원도는 수급가구의 5.5% 정도 20만 원을 지원받아 농어업인의 비중이 약간 존재한다. 20만 원을 지원받은 수급가구의 비중을 기준으로, 경남이 12.7%, 경북과 충북이 각각 19.1%와 19.4%, 충남이 21.4%, 전북이 22.8% 수준이고, 전남은 42.5%에 이르러 농어업인의 비중이 상대적으로 높은 편이다.

〈표 5-16〉 코로나19 확산 대응 거주지역별 한시생계지원액

구분	규모(가구)		비율(%)	
	200,000원	500,000원	200,000원	500,000원
서울	3	66,326	0.0	100.0
부산	24	43,176	0.1	99.9
인천	1,656	29,261	5.4	94.6
대구	85	38,869	0.2	99.8
광주	417	25,761	1.6	98.4
대전	6	12,623	0.0	100.0
울산	40	11,858	0.3	99.7
세종	25	1,100	2.2	97.8
경기	587	76,842	0.8	99.2
강원	1,111	19,287	5.4	94.6
충북	5,048	20,938	19.4	80.6
충남	9,036	33,165	21.4	78.6
전북	9,944	33,674	22.8	77.2
전남	34,636	46,872	42.5	57.5
경북	11,516	48,629	19.1	80.9
경남	7,355	50,398	12.7	87.3
제주	434	7,398	5.5	94.5
전체	81,923	566,177	12.6	87.4

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다. 수급가구의 소득 및 재산

1) 소득

다음 〈표 5-17〉은 코로나19 대응 생계위기가구 재정지원 종류별 수급가구의 소득 구간 분포이다.⁵⁰⁾ 긴급복지지원의 소득 기준은 참고 기준으로 심의위원회의 심의 결

50) 사회보장정보원으로부터 수령한 행복e음 원자료에 2021년 한시적 기준 완화 지원을 받은 가구의 소득

과 긴급성이 인정되면 지원할 수 있으나, 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원의 소득 기준은 정성적 판단을 하지 않으므로 기준중위소득 75%를 넘는 집단이 위기가구 긴급생계지원 수급가구의 1.4%를 제외하고 거의 없다. 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원을 받은 수급가구의 소득구간별 분포는 비교적 고른 편이지만, 소득이 없거나 음의 소득인 경우가 각각 16.6%와 14.6%로 적지 않다는 점에 주목할 만하다. 코로나 19 확산이라는 전대미문의 상황에서 생계를 유지할 수 있는 소득이 없는 집단의 존재는 사회적 재난 상황에 더 취약한 집단에 대한 집중 지원의 근거가 될 수 있다.

〈표 5-17〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 소득구간 분포

구분	규모(가구)					비율(%)				
	긴급복지 한시적 기준 완화			위기가구 긴급생계지원	한시 생계지원	①	②	③	④	⑤
	①~20.7	②~20.12	③~21.3							
없거나 음의 소득	46,052	29,138	21,551	59,525	94,467	37.4	31.2	47.5	16.6	14.6
기준 20% 이하	36,826	33,726	9,656	72,550	107,878	29.9	36.1	21.3	20.2	16.6
중위 30% 이하	10,380	8,402	3,543	59,406	101,450	8.4	9.0	7.8	16.6	15.6
소득 40% 이하	8,926	6,893	3,186	50,069	95,418	7.3	7.4	7.0	13.9	14.7
50% 이하	6,275	4,816	2,528	36,865	78,080	5.1	5.1	5.6	10.3	12.0
60% 이하	4,875	3,682	1,805	32,593	70,939	4.0	3.9	4.0	9.1	10.9
75% 이하	5,477	4,022	1,862	40,564	100,446	4.5	4.3	4.1	11.3	15.5
100% 이하	2,123	1,368	611	5,157	38	1.7	1.5	1.3	1.4	0.0
100% 초과	2,046	1,488	668	2,192	31	1.7	1.6	1.5	0.6	0.0
전체	122,980	93,535	45,410	358,921	648,747	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임. 유효값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

2) 일반재산

코로나19 대응 생계위기가구 재정지원 종류별 수급가구의 일반재산 구간별 분포는 다음 〈표 5-18〉과 같다. 긴급복지지원에 의한 대도시 1억 8,800만원, 중소도시 1억 1,800만원, 농어촌 1억 100만원 기준 이하인 집단은 위기가구 긴급생계지원 80.3%와 한시생계지원 78.1%로 지원받은 4가구 중 3가구 정도의 상당한 비중을 보인다. 이들이 긴급복지지원을 받지 않고 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원을 수급 받을 수 있었던 주요한 요인은 금융재산 기준 미적용일 것으로 보인다.

및 재산, 금융재산 정보가 부재하여 분석을 비워둠.

긴급복지지원 기준 이상이지만 한시적으로 완화한 기준인 대도시 3억 5천만 원, 중소도시 2억 원, 농어촌 1억 7천만 원 이하인 집단은 위기가구 긴급생계지원 11.8%, 한시생계지원 13.5% 수준이다. 한시적으로 완화한 재산 기준을 초과하지만 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원에 의한 대도시 6억 원, 중소도시 3억 5천만 원, 농어촌 3억 원 이하인 집단은 위기가구 긴급생계지원 7.3%, 한시생계지원 8.5% 수준이다.

〈표 5-18〉 코로나19 확산 대응 생계위기가구 지원 종류별 수급가구 일반재산구간 분포

구분	규모(가구)					비율(%)				
	긴급복지	한시적	기준 완화	위기가구	한시	①	②	③	④	⑤
	①~20.7	②~20.12	③~21.3	긴급생계지원	생계지원					
긴급복지지원 상한액 이하	108,174	74,967	43,017	288,386	506,432	96.8	95.7	96.5	80.3	78.1
한시적 기준 완화 상한 이하	2,652	2,540	1,170	42,454	87,391	2.4	3.2	2.6	11.8	13.5
위기가구 긴급생계지원 상한액 이하	696	662	341	26,337	54,923	0.6	0.8	0.8	7.3	8.5
위기가구 긴급생계지원 상한액 초과	179	181	71	1,744	1	0.2	0.2	0.2	0.5	0.0
전체	111,701	78,350	44,599	358,921	648,747	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 가구주 기준임. 유효 값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

긴급복지지원 한시적 기준 완화의 경우, 기존 긴급복지지원제도에 의한 일반재산 기준과 달리 재산 차감 기준을 도입하고 확대하였다. 기초연금제도의 기본재산액과 유사한 수준으로 상향했는데, 대도시 1억 6200만 원, 중소도시 8,200만 원, 농어촌 6,900만 원을 차감하여 실질적으로 재산기준을 상향 조정한 결과, 대도시 3억 5000만 원, 중소도시 2억 원, 농어촌 1억 7000만 원 이하 수준이었다. 2020년 하반기 위기가구 긴급생계지원은 일반재산기준을 보다 확대 적용하였는데, 대도시 공시가 600백만원, 중소도시 350백만원, 농어촌 300백만원 이하로 긴급복지 재산기준의 3배 수준이었다.

다음 〈표 5-19〉는 대도시와 중소도시, 농어촌의 지역별 기준 긴급복지지원 상한액과 한시적 기준 완화 상한액, 위기가구 긴급생계지원 상한액을 기준으로 하여, 한시적 기준 완화 대상자 집단⁵¹⁾을 공제 전후 일반재산 기준 구간별 집단의 분포를 교차해서

51) 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원 대상자의 행복e음 자료는 공제 전후 일반재산 금액 정보가 부재

보여주고 있다. 공제 후 일반재산 기준을 충족한 가구는 305가구이다.

〈표 5-19〉 한시적 기준 완화 공제 전후 일반재산구간별 분포

공제 전 일반재산 구간	《규모(가구)》				전체
	공제 후 일반재산 구간				
	긴급복지지원 상한액 이하	한시적 기준 완화 상한 이하	위기가구 긴급생계지원 상한액 이하	위기가구 긴급생계지원 상한액 초과	
긴급복지지원 상한액 이하	225,641	0	0	0	225,641
한시적 기준 완화 상한액 이하	305	6,226	0	0	6,531
위기가구 긴급생계지원 상한액 이하	127	102	1,656	0	1,885
위기가구 긴급생계지원 상한액 초과	85	34	43	431	593
전체	226,158	6,362	1,699	431	234,650

〈비율(%)〉

공제 전 일반재산 구간	공제 후 일반재산 구간				전체
	긴급복지지원 상한액 이하	한시적 기준 완화 상한 이하	위기가구 긴급생계지원 상한액 이하	위기가구 긴급생계지원 상한액 초과	
	상한액 이하	상한액 이하	상한액 이하	상한액 초과	
긴급복지지원 상한액 이하	96.2	0.0	0.0	0.0	96.2
한시적 기준 완화 상한액 이하	0.1	2.7	0.0	0.0	2.8
위기가구 긴급생계지원 상한액 이하	0.1	0.0	0.7	0.0	0.8
위기가구 긴급생계지원 상한액 초과	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3
전체	96.4	2.7	0.7	0.2	100.0

주: 대표 가구원 기준임. 유효값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

3) 금융재산

위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원은 금융재산기준을 미적용하였다. 따라서 긴급복지지원 한시적 기준 완화의 지원을 받은 수급가구의 금융재산 수준을 확인할 수 있다. 〈표 5-20〉은 긴급복지지원 한시적 기준 완화 수급가구의 금융재산 구간별 분포

하여 분석대상에 포함하지 못하였음.

를 보여주고 있다. 두 차례에 걸친 2020년도 완화 당시에는 금융재산이 있지만 300만 원 이하인 집단의 비율이 42.3%와 43.2%로 가장 많다. 그리고 금융재산이 없거나 음의 금융재산인 비중이 각각 29.9%와 26.8% 수준이고 300만 원 이상 500만 원 이하 집단이 각각 14.6%와 15.8% 정도였다. 2021년에는 금융재산이 있지만 300만 원 이하인 집단의 비중이 39.9%로 2020년에 비해 약간 낮고, 금융재산이 없거나 음의 금융재산을 가진 집단의 비중이 35.8%로 2020년에 비해 높아졌다.

금융재산이 500만 원을 초과한 집단은 각각 13.2%와 14.1%로 <표 4-22>에 의한 2017~2019년 같은 구간의 집단 비중에 비해 다소 높되, 2020년 같은 구간의 집단 비중과는 유사한 경향을 보인다. 2021년에 금융재산이 500만 원을 초과한 대상자 집단은 약 10.4% 수준이었다.

<표 5-20> 코로나19 확산 대응 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 금융재산구간 분포

구분	긴급복지 한시적 기준 완화					
	①~20.7		②~20.12		③~21.3.	
	규모(가구)	비율(%)	규모(가구)	비율(%)	규모(가구)	비율(%)
없거나 음의 금융재산	33,436	29.9	21,066	26.8	15,988	35.8
300만원 이하	47,344	42.3	33,871	43.2	17,808	39.9
500만원 이하	16,300	14.6	12,425	15.8	6,215	13.9
700만원 이하	2,882	2.6	2,122	2.7	1,134	2.5
1000만원 이하	2,613	2.3	2,124	2.7	977	2.2
1000만원 초과	9,252	8.3	6,863	8.7	2,527	5.7
전체	111,827	100.0	78,471	100.0	44,649	100

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 대표 가구원 기준임. 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 금융재산기준을 적용하지 않음. 유효값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

금융재산 기준을 적용한 긴급복지지원 한시적 기준 완화의 경우, 특히 금융재산 공제액을 기존 기준 중위소득 65% 수준을 100%와 150%로 각각 확대하여 실질적인 금융재산 기준을 완화하였다. 이에 따라 공제 전에는 기준을 충족하지 않았지만 공제 후 금융재산기준을 충족한 가구는 51,232가구, 21.8% 정도이다(<표 5-21> 참조). 특히 공제 전에는 1,000만 원을 초과한 금융재산을 갖고 있되 공제한 이후에는 기준을 충족한 집단이 29,004가구, 12.4%로 대상자 10가구 중 1가구가 이에 해당하였다. 이는 생활준비금 공제 수준을 적극적으로 완화했을 때, 금융재산 기준 상한액을 초과하지만 1,000만 원 이하의 금융재산을 가진 집단에 비해 보다 1,000만 원을 초과한 집단이 제도에 진입한 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-21〉 한시적 기준 완화 공제 전후 금융재산공제별 분포

〈규모(가구)〉							
공제 전 금융재산 구간	공제 후 금융재산 구간						전체
	없거나 음의 금융재산	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	1000만원 이하	1000만원 초과	
없거나 음의 금융재산	63,311	2	0	0	0	1	63,314
300만원 이하	1,924	76,771	1	0	0	0	78,696
500만원 이하	474	1,282	17,232	2	0	3	18,993
700만원 이하	1,039	4,618	3,349	3,780	2	0	12,788
1000만원 이하	731	4,335	3,829	647	3,715	2	13,259
1000만원 초과	2,962	11,859	10,495	1,701	1,987	18,596	47,600
전체	70,441	98,867	34,906	6,130	5,704	18,602	234,650

		〈비율(%)〉					
공제 전 금융재산 구간	공제 후 금융재산 구간						전체
	없거나 음의 금융재산	300만원 이하	500만원 이하	700만원 이하	1000만원 이하	1000만원 초과	
없거나 음의 금융재산	27.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	27.0
300만원 이하	0.8	32.7	0.0	0.0	0.0	0.0	33.5
500만원 이하	0.2	0.5	7.3	0.0	0.0	0.0	8.1
700만원 이하	0.4	2.0	1.4	1.6	0.0	0.0	5.4
1000만원 이하	0.3	1.8	1.6	0.3	1.6	0.0	5.7
1000만원 초과	1.3	5.1	4.5	0.7	0.8	7.9	20.3
전체	30.0	42.1	14.9	2.6	2.4	7.9	100.0

주: 대표 가구원 기준임. 유효값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

라. 긴급복지 한시적 기준 완화 수급 특성

1) 지원 내용

가구규모에 따라 1인 가구 40만원, 2인 가구 60만원, 3인 가구 80만원, 4인 이상 가구 100만원을 지원한 위기가구 긴급생계지원과 가구규모와 상관없이 50만원을 지원한 한시생계지원과 달리, 한시적 기준 완화는 말그대로 긴급복지지원의 일반재산 및 금융재산 참고 기준을 한시적으로 완화한 것으로 위기사유에 따라 긴급복지지원에 의한 주급여와 부가급여를 지원한다. 다음 표는 한시적 기준 완화에 의해 지원을 받은 수

급가구가 지원받은 지원 내용이다.

〈표 5-22〉를 참고하면, 전체 대비 62.7%가 생계지원을 받았다. 연료비 지원의 비중이 20.5%로 높는데, 이는 부가급여를 주급여와 중복지원할 수 있기 때문인 것으로 보인다. 특히 2020년 7월까지의 지원 실적 중 비중은 11.9%인데, 2020년 12월까지의 지원 대비 비중은 27.0%, 2021년 3월까지의 지원 대비 비중은 30.0%라는 점에서 동절기 연료비를 주급여와 중복해서 지급했을 것으로 짐작할 수 있다. 의료지원의 비중이 14.9%로 상대적으로 높은 편이다. 반면, 주거지원은 1.7% 수준으로 2017~2020년 긴급복지지원에 의한 주거지원 3.8~2.3%에 비해 약간 낮은 수준이다.

〈표 5-22〉 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 지원내용

구분		규모(명)				비율(%)			
		~20.7	~20.12	~21.3.	전체	~20.7	~20.12	~21.3.	전체
주급여	생계지원	78,528	47,458	28,297	154,283	67.9	55.4	63.2	62.7
	의료지원	20,754	13,751	2,176	36,681	18.0	16.0	4.9	14.9
	주거지원	2,182	1,152	763	4,097	1.9	1.3	1.7	1.7
	시설이용지원	25	25	14	64	0.0	0.0	0.0	0.0
부가 급여	교육지원	179	140	60	379	0.2	0.2	0.1	0.2
	연료비	13,804	23,134	13,456	50,394	11.9	27.0	30.0	20.5
	전기요금	34	10	6	50	0.0	0.0	0.0	0.0
	해산비 지원	46	27	13	86	0.0	0.0	0.0	0.0
	장제비 지원	65	44	22	131	0.1	0.1	0.0	0.1
전체		115,617	85,741	44,807	246,165	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 중복 지원을 허용한 건수 기준임. 지원내용의 유효값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

다음 〈표 5-23〉는 주급여 종류별 지원 수준이다. 긴급복지지원에 의한 생계비지원은 1회를 기본으로 하되, 시·군·구청장의 판단에 의해 추가 2회, 심의위원회 결정에 의해 추가 3회까지 최대 6회를 지원할 수 있다. 한시적 기준 완화에 의한 생계지원은 평균 2.89회 지원한 것으로 나타나, 평균적으로 3회를 상회하는 2017~2020년 긴급복지지원에 의한 생계지원 횟수에 약간 미치지 못하는 수준이다. 1개월 지원한 경우는 전체 생계지원의 16.9%이고, 2~3개월은 68.5%, 3개월 이상은 14.6%로 나타나, 2020년 긴급복지지원에 의한 15.5%, 65.5%, 19.0%에 비해 3개월 이상 장기간 지원하는 대상자의 비중이 상대적으로 적다. 평균 지원금액은 4,763,396원으로, 2020년

긴급복지지원에 의한 평균 지원금액 5,074,273원에 비해 약간 적게 나타났다. 이는 지원횟수의 차이에 기인한 것일 수 있다.

의료지원은 최대 2회까지 지원할 수 있는데, 한시적 기준 완화에 의한 지원의 경우 평균 1.02회 지원한 것으로 나타나 2020년 긴급복지지원에 의한 1.03회와 큰 차이를 보이지 않는다. 한시적 기준 완화에 의한 평균 지원금액 또한 2,773,296원으로 2020년 긴급복지지원에 의한 2,782,331원과 큰 차이를 보이지 않는다.

거주할 수 있는 시설이나 주거비 실비를 지원하는 주거지원은 최대 12개월까지 지원할 수 있다. 한시적 기준 완화에 의한 주거지원의 평균 지원횟수는 2.61회로 2020년 긴급복지지원에 의한 평균 지원횟수 2.70회에 비해 약간 낮은 수준이다. 지원기간 별로는 1개월 지원이 21.7%, 2~3개월이 66.2%, 3~6개월이 11.6%, 6개월 이상이 0.5%로 나타나, 2020년 긴급복지지원에 의한 20.5%, 65.7%, 13.5%, 0.4%와 비교하면 한시적 기준 완화의 경우 3개월 이하 지원한 대상가구의 상대적 분포가 약간 더 많게 나타났다.

〈표 5-23〉 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 주요 지원 현황

(단위: 회, 건, %, 원)

구분		내용
생계지원	평균 지원횟수	2.89
	1개월	26,120 (16.9)
	2-3개월	105,685 (68.5)
	3개월 이상	22,478 (14.6)
	평균 지원금액	4,763,396
의료지원	평균 지원횟수	1.02
	평균 지원금액	2,773,296
주거지원	평균 지원횟수	2.61
	1개월	889 (21.7)
	2-3개월	2,713 (66.2)
	3-6개월	476 (11.6)
	6개월 이상	19 (0.5)
	평균 지원금액	1,091,595

주: 중복 지원을 허용한 건수 기준임. 지원내용의 유효값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

전반적으로 의료비 실비를 지원하는 의료지원과 달리, 생계비지원과 주거지원의 경우, 한시적 기준 완화에 의한 지원 수준이 긴급복지지원에 의한 지원 수준에 비해 다소

낮게 나타났다. 이는 생계비와 주거비의 지원 기간을 위기상황의 긴급성과 심각성을 고려해 결정한다는 점에서 대상 가구가 경험하는 위기의 심도가 이질적일 수 있음을 암시한다.

2) 위기사유

긴급복지 한시적 기준 완화에 의한 수급가구의 위기사유 분포를 확인하기에 앞서, 기존 긴급복지지원 대상자의 주요 위기사유를 되짚을 필요가 있다. <표 5-24>를 보면, 코로나19 확산 이전에는 제2호 중한 부상 또는 질병이 40%를 넘는 가장 높은 비중을 차지하였으나, 코로나19 확산이 본격화된 2020년에는 22.5%로 상대적 비중이 감소한 반면, 제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유의 비중이 2017년 28.6%부터 점차 증가해 2020년에는 47.0%에 이르렀다. 또한 주소득자의 실직을 사유로 하는 대상자의 비중이 2019년에 7.1%였다가 2020년에 10.2%로 증가하였고, 겨울철 복지사각지대 발굴 대상자의 비중이 2020년에 5.5%, 통합사례관리 대상자의 비중이 1.4%로 점차 증가한 바 있다. 또한 코로나19 확산 이후 2020년에 보건복지부 고시사항으로 추가한 코로나19로 인한 무급휴직의 비중이 0.5%, 자영업 및 특수형태근로종사자의 비중이 2.2%였다.

코로나19 대응 생계위기가구 재정지원의 한 방안으로서 긴급복지지원 한시적 기준 완화에 의한 수급가구의 위기사유 분포는 다음 <표 5-24>와 같다. 전체적으로 제8호 지방자치단체의 조례로 인한 사유의 비중이 44.7%로 약 절반에 이르고, 제2호 중한 부상 또는 질병에 의한 위기사유가 22.6%로 다음 수준이다. 주소득자의 실직이 11.4%로 나타났다. 겨울철 복지사각지대 발굴 대상자의 비중이 7.3%이고, 통합사례관리 대상자의 비중이 1.4%이다. 코로나19 확산으로 인해 공표한 보건복지부 고시사항인 무급휴직의 비중이 0.7%, 자영업 및 특수형태근로종사자의 비중이 2.5%로 나타나 전반적인 경향은 특히 2020년 긴급복지지원에 의한 지원 대상자의 위기사유와 크게 다르지 않다.

〈표 5-24〉 긴급복지 한시적 기준 완화 수급가구 위기사유

구분	규모(명)				비율(%)			
	① ~20.7	② ~20.12	③ ~21.3.	전체	①	②	③	전체
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용	915	789	485	2,189	0.7	0.8	0.8	0.8
제2호 중한 부상 또는 질병	27,651	20,885	13,692	62,228	22.5	22.3	23.5	22.6
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대	48	29	41	118	0.0	0.0	0.1	0.0
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력	378	237	187	802	0.3	0.3	0.3	0.3
제5호 화재 등으로 인한 주거곤란	1,252	691	457	2,400	1.0	0.7	0.8	0.9
제6호 휴·폐업-부소득자	132	108	73	313	0.1	0.1	0.1	0.1
제6호 휴·폐업-주소득자	1,854	1,310	1,345	4,509	1.5	1.4	2.3	1.6
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자	71	77	39	187	0.1	0.1	0.1	0.1
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자	12	13	6	31	0.0	0.0	0.0	0.0
제7호 실직-주소득자	12,541	9,562	9,329	31,432	10.2	10.2	16.0	11.4
제7호 실직-부소득자	730	628	607	1,965	0.6	0.7	1.0	0.7
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유	58,370	43,558	20,972	122,900	47.4	46.6	36.0	44.7
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)	1,030	769	708	2,507	0.8	0.8	1.2	0.9
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)	300	186	180	666	0.2	0.2	0.3	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	6,485	4,312	3,061	13,858	5.3	4.6	5.2	5.0
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)	316	173	117	606	0.3	0.2	0.2	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)	5,447	6,481	4,271	16,199	4.4	6.9	7.3	5.9
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)	1,649	1,404	805	3,858	1.3	1.5	1.4	1.4
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)	211	134	78	423	0.2	0.1	0.1	0.2
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)	616	414	392	1,422	0.5	0.4	0.7	0.5
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)	3,010	1,811	1,463	6,284	2.4	1.9	2.5	2.3
전체	123,018	93,571	58,308	274,897	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 긴급복지 한시적 기준 완화는 건수 기준임. 지원내용의 유효값이 있는 사례에 한함.

자료: 행복e음 원자료 저자 분석

제4절 소결

긴급복지지원제도는 생애 위기를 경험했을 때 위기를 극복할만한 개인적인 대처 기제가 부재한 저소득층이 빈곤층으로 떨어지는 등 최악의 상태에 빠지지 않도록 긴급한 지원을 제공하는 공적 제도이다. 위기가 장기화되어 결국 만성적인 빈곤 상태에 머무르게 되면, 국민기초생활보장제도 등 기존 사회보장 제도를 통해 기본생활을 보장할 수 있다. 개인 단위에서 국지적으로, 전국적으로 확대되고 장기화되는 사회적 재난 상황에서는 긴급복지지원을 포함한 종합적인 지원 방안이 필요하다. 2020년부터 시작된 코로나19 바이러스 감염증 확산이 그러하다.

감염증 확산과 사회적 거리 두기 등으로 소득이 감소하는 등 경제적 피해와 정서적 피해로부터 자유로운 사람은 거의 없다. 가계동향조사 원자료를 분석한 결과, 코로나19 확산 이후 시장소득이 감소하였고, 감소폭은 소득수준이 높을수록 컸지만 2019년 동기 소득 대비 감소율로 측정한 감소분의 충격은 소득수준이 낮을수록 크게 나타났다. 하지만 사회적 재난에 더 취약한 인구가 존재했다.

정부는 2020년 5차례에 걸친 추경과 2021년 2차례에 걸친 추경을 통해 코로나19 확산으로 인한 국민들의 피해를 보상하고자 하였다. 가계동향조사 원자료를 분석한 결과, 시장소득에 공적이전 소득을 고려한 경상소득 감소폭은 시장소득 감소폭에 비해 적게 나타났다. 2021년 경상소득은 코로나19 확산 이전인 2019년 동기 대비 증가하였다. 재정지원을 통해 사회적 재난으로서의 코로나19 확산이 가지는 음의 영향을 상쇄하는 데에 어느 정도 성과를 보인 것으로 해석할 수 있다.

긴급복지지원 또한 2021년 3월까지 한시적으로 일반재산 및 금융재산 기준을 완화하였고, 2020년 하반기 위기가구 긴급생계지원과 2021년 상반기 한시생계지원을 통해 금융재산 기준을 적용하지 않되 일반재산 기준을 보다 더 적극적으로 완화하여 생계위기가구의 소득을 지원하였다. 행복e음 원자료를 분석한 결과, 긴급복지지원 한시적 기준 완화의 대상자는 긴급복지지원 대상자의 인적 특성 및 지원 사유와 내용이 유사하여, 긴급복지지원 제도의 대상자 포괄성을 보다 확대한 것으로 볼 수 있다. 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원의 대상자는 소득 수준이나 재산 수준이 긴급복지지원 한시적 기준 완화 대상자보다 다소 높게 나타나고, 가구원수 및 가구주 연령 분포 등의 특성이 다소 상이하게 나타났다. 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원은 긴급

복지지원 대상자 포괄성을 생계 위기 수준의 한계(marginal) 집단까지 적극적으로 완화한 것으로 해석할 수 있다.



제6장

긴급복지지원 제도 개선 방안

제1절 연구 쟁점에 대한 논의와 제도 개선 방향

제2절 저소득층 위기 극복을 위한 제도 개선 방안

제3절 긴급복지지원법 개선 방안

제4절 사회적 재난에 대응하는 제도 개선 방안

제 6 장

긴급복지지원 제도 개선방안

제1절 연구 쟁점에 대한 논의와 제도 개선 방향

이 연구에서 주목한 질문은 크게 두 가지였다. 첫째는 긴급복지지원제도의 정체성에 대해 재검토하는 것이고, 둘째는 코로나19 확산과 같은 사회적 재난 상황에서 긴급복지지원의 역할을 설정하는 것이다. 여기에서는 두 질문에 대한 잠정적인 답을 찾는다.

첫 번째 질문인 긴급복지지원제도의 정체성에 대해서는 관련 제도와 관계 속에서 긴급복지지원 본연의 기능은 무엇인지에 대한 하위 질문을 생각할 수 있다. 긴급복지지원은 위기라는 불을 끄기 위한 소방서의 역할을 하는 제도이다. 이를 실현하기 위해서는 예측하지 못한 위기를 경험한 대상자가 그 시점에 제도를 떠올리거나 주변인의 도움으로 신청할 수 있어야 하는 것이 마땅하다. 이것이 공사적 사회적 지지체계의 기능이다. 긴급복지지원 대상자를 신청한 주체를 분석한 결과, 점차 대상자 본인이 신청하는 사례가 2017년에 92.9%, 2020년에 97.6%에 이르렀다. 담당 인력 FGI에서는 유튜브 등 온라인을 통해 정보를 습득하는 경우가 늘었다는 경험을 공유하기도 하였다. 긴급복지지원제도 자체에 대한 인식이 확산된 것으로 짐작할 수 있다. 다만, 실제로 생애 위기 상황에 직면했을 때 긴급복지지원을 떠올리고 지원을 신청할 수 있는지에 대한 제도 접근성에 대한 고민이 필요하다.

첫 번째 질문에 대한 답을 찾기 위한 두 번째 하위 질문은 현행 위기 사유의 범위와 제시 방법은 위기로 인하여 생계유지가 어렵게 된 저소득층을 발굴하고 지원하기에 적절한지에 대한 것이다. 현행 법률은 위기사유를 나열하고 있다. 이는 정책 공급자로 하여금 대상자를 식별하는 데에 용이할 수 있지만, 정책 수요자인 대상자의 개별적인 사례에 대해서 충분히 포용하지 못한다는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 위기사유 포괄성에 대한 비판에 대응해 코로나19 대응 고시 등을 활용해 시의성을 제고하고 ‘복지사각지대 등’의 사유로 실질적 실효성을 확보하고 있으며, 동시에 제도의 오남용을 방지할 수 있도록 전담 인력이 대처하기에 유용하다. 다만, 여전히 법체계의 정합성 문제

에 대한 비판에 대응할 필요가 있고, 필요할 때 적절한 지원을 요청할 수 있도록 국민의 이해를 도울 수 있게 제도를 설명할 수 있어야 한다.

세 번째 하위 질문은 위기로 인하여 빈곤해지지 않도록 지원하는 현행 제도의 소득, 일반재산, 금융재산의 선정기준은 적절한지에 대한 것이다. 위기로 인하여 생계곤란의 상황에 처할 수 있는 긴급복지지원의 잠재적 대상집단은 사실상 추정하기 어렵다. 위기의 종류 또한 사회가 급변함에 따라 다양해지고 있다. 하지만 현행 제도 설계에서 위기사유와 소득 및 재산 기준을 정성적으로 판단하여 대상자를 선별할 수 있는 유연한 대응이 가능한 것으로 확인된다. 따라서 적절한 제도 개선과 함께 기초자치단체 전담 공무원이 현장확인 및 지원 결정 과정에서 최대의 역량을 발휘할 수 있도록 여건을 마련하는 것이 필요할 것이다.

첫 번째 질문에 대한 마지막 하위질문은 지방자치단체와 어떻게 역할을 분담해야 하는가이다. 이에 대해서는 2013년 복지개혁 이후 중앙정부에 의한 긴급복지지원제도를 해체하고 지방정부에서 관련 제도를 수립, 운영하는 영국의 경험을 참고할 수 있다. 영국에서는 동일한 위기사유와 경제적 취약성을 가진 가구 혹은 개인이 거주하는 지역에 따라 받을 수 있는 지원의 내용과 수준이 상이하여 지역 간 격차가 나타나고 있다. 위기사유와 소득 및 재산 기준, 부가급여 등에서 지역성을 반영하기 위해 지방자치단체의 재량을 확보할 필요가 있지만, 제도 설계와 운영은 중앙정부에서 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

두 번째 질문은 사회적 재난 등 새로운 사회적 위험에 어떻게 대응해야 하는가에 관한 것이다. 김성아(2021)는 코로나19 확산 이후 불평등이 심화된 현상을 지표로 확인한 바 있다. 이 연구에서도 코로나19가 가계에 미치는 영향이 이질적이지만, 소득 감소의 충격은 저소득층에서 보다 크게 나타났음을 확인했다. 장기화되고 전국적인 범위의 재난의 영향을 받는 인구집단의 이질성과 재난의 특성을 고려하여 패키지의 접근이 필요하다. 그렇다면 긴급복지지원은 그중에서 재난으로 생계 위기를 경험하는 경제적 취약계층의 기초생활을 보장하는 역할을 수행할 수 있다.

코로나19 확산에 대응한 이번 재정지원은 긴급복지 기준의 한시적 완화와 금융재산 기준을 미적용하고 일반재산 기준을 완화한 위기가구 긴급생계지원, 한시생계지원이 있었다. 저소득층이 사회적 위기 상황으로 인해 빈곤과 같은 최악의 상황으로 떨어지지 않게 최후의 안전망으로 기능하고자 하였다. 이를 위해 우선 기존 긴급복지지원에서 대상

자를 선정하는 소득 참고 기준을 유지한 채로 2021년 3월까지 3차례에 걸쳐 한시적으로 일반재산 기준과 금융재산 기준을 완화했다. 2020년 하반기에는 금융재산 기준은 미적용하고 일반재산 기준을 더욱 완화해 약 36만 위기가구를 대상으로 위기가구 긴급생계지원을 제공했고, 2021년 상반기에는 약 65만 가구에 한시생계지원을 제공했다.

행정자료를 분석한 결과, 긴급복지지원 한시적 기준 완화에 의한 지원 대상자의 특성은 기존 긴급복지지원 대상자의 특성과 유사한 반면, 위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원에 의한 대상자의 특성은 다소 상이했다. 금융재산 기준을 적용하지 않고 일반재산 기준을 완화했을 때, 기존 긴급복지지원에서 포용하던 저소득층은 아니지만 경제선에 있는 생계위기가구를 포괄한 것으로 볼 수 있다. 앞으로도 있을 수 있는 전국적으로 장기화된 사회적 재난에 대해서는 더 취약한, 특히 경제선에서 저소득 빈곤층으로의 진입하기까지의 거리가 상대적으로 짧은 집단이 가지는 정책 수요가 존재하고, 이들에 대한 선제적이고 집중적인 지원이 유효할 수 있다.

제2절 저소득층 위기 극복을 위한 제도 개선 방안

1. 대상 포괄성 제고

긴급복지지원제도의 대상자 포괄성 제고 방안을 도출하기 위해 2018년 국민생활실태조사 원자료를 분석해 소득 및 재산 기준 완화 시나리오에 따른 잠재적 대상자 분포를 추정하였다. 이때, 위기사유의 존재는 경제적 어려움으로 인한 박탈 경험으로 정의하고 있으므로, 1개라도 박탈된 가구가 잠재적 생계 위기가구이다.

다음 표에 따르면, 잠재적 위기가구(=1개라도 박탈된 가구)는 전체 19,871,152가구 중 1,085,217가구(5.5%)로 추정되지만, 이 중에서 소득기준과 금융재산기준은 충족하되 재산이 기준을 초과하는 가구 중 잠재적 위기가구는 0가구이다. 결국, 위기상황에 처한 잠재적 위기가구의 대상자 범위를 확대하려는 목적으로 **소득기준이나 금융재산을 완화하는 시나리오는 효용성이 있을 수 있으나**, 재산기준을 완화하는 시나리오는 대상자 집단이 없으므로 효용성이 낮을 수 있다.

〈표 6-1〉 현행 긴급복지지원 기준에 따른 집단별 박탈 현황과 잠재적 위기가구 분포

구분		잠재적 위기가구(박탈지표 중 1개라도 박탈된 가구 비율, %)	
		금융재산≤금융재산기준	금융재산>금융재산기준
가구소득≤소득기준	일반재산≤재산기준	① 39.0	② 1.3
	일반재산>재산기준	③ 0.0	④ 0.8
가구소득>소득기준	일반재산≤재산기준	⑤ 16.0	⑥ 2.7
	일반재산>재산기준	⑦ 3.7	⑧ 0.9

주: 가구 단위 지원을 원칙으로 하는 긴급복지지원제도의 특성을 고려해 가구 단위 분석을 하되, 자료에서 제공하는 가중치를 활용해 모수의 특성을 추정함.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

가. (금융재산기준 현실화) 생활준비금 공제비율 조정: 65% → 100% → 150%

첫 번째 시나리오에 따라 생활준비금 공제비율을 기존 65%에서 100%로 조정했을 때, 이 구간에 해당하는 가구는 약 1,006,308가구로 추정된다. 이 중에서 약 0.7%(7,245가구)가 소득기준과 재산기준을 충족한다. 재산기준은 충족하되 소득재산은 초과하는 가구는 약 52.7%로 530,080가구로 추정된다.

〈표 6-2〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~100% 구간 집단별 가구 분포

(단위: 가구)

구분	가구	
	일반재산≤일반재산기준	일반재산>일반재산기준
가구소득≤소득기준	7,245	255
가구소득>소득기준	530,080	468,728

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

완화된 금융재산기준을 충족하는 새로운 잠재 표적집단 중 잠재적 위기가구(=1개 이상 박탈된 가구)는 38,027가구이고, 소득기준과 재산기준을 모두 충족하는 가구는 없는 것으로 추정된다.

〈표 6-3〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~100% 구간 집단 중 1개라도 박탈된 가구
(단위: 가구)

구분	가구	
	일반재산≤일반재산기준	일반재산>일반재산기준
가구소득≤소득기준	-	255
가구소득>소득기준	24,137	13,635

자료: 분석자료에서 제시된 소득구간 가구 중 1개라도 박탈된 가구의 유효표본은 38가구이므로 분석 결과의 신뢰도를 담보하기 어려움.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

생활준비금 공제비율을 기존 65%에서 150%로 조정했을 때, 이 구간에 해당하는 가구는 약 1,582,443가구로 추정된다. 이 중에서 약 0.7%(11,441가구)가 소득기준과 재산기준을 충족한다. 재산기준은 충족하되 소득재산은 초과하는 가구는 약 52.7%로 833,887가구로 추정된다.

〈표 6-4〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~150% 구간 집단별 가구 분포
(단위: 가구)

구분	가구	
	일반재산≤일반재산기준	일반재산>일반재산기준
가구소득≤소득기준	11,441	2,715
가구소득>소득기준	833,887	734,401

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

완화된 금융재산기준을 충족하는 새로운 잠재 표적집단 중 잠재적 위기가구(=1개 이상 박탈된 가구)는 52,520가구이고, 소득기준과 재산기준을 모두 충족하는 가구는 없는 것으로 추정된다.

〈표 6-5〉 긴급복지지원제도 금융재산 생활준비금 공제비율 65~150% 구간 집단 중 1개라도 박탈된 가구
(단위: 가구)

구분	가구	
	일반재산≤일반재산기준	일반재산>일반재산기준
가구소득≤소득기준	-	255
가구소득>소득기준	32,315	19,950

자료: 분석자료에서 제시된 소득구간 가구 중 1개라도 박탈된 가구의 유효표본은 56가구이므로 분석 결과의 신뢰도를 담보하기 어려움.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

나. (일반재산기준 실질적 완화) 거주주택 재산 및 자영자 사업장 공제

여유진 외(2018, pp.147-148)는 일반재산기준 합리화를 제안하였고, 2019년 지침 개정을 통해 표준지 공시지가상승률을 활용해 완화한 바 있다. 또한 2020년 코로나 19 확산에 대응하여 한시적으로 기준을 완화하면서 일반재산 기준에서 기본재산액 개념을 도입한 바 있다. 거주주택은 교환하여 이익을 창출하는 자산이라기보다 실제 거주라는 사용가치를 실현하는 공간으로서의 의미가 크므로, 일반재산 산정 시 감액할 수 있다.

제도 효과를 사전 추정하기 위해서 향후 행복e음 자료를 활용해 한시적으로 완화한 기준을 적용한 제도 경험을 분석할 예정이다. 또한 자영자의 경우, 사업장은 자산 증식을 위한 수단이라기보다 생계를 유지하기 위한 목적의 것으로 위기 이후 회복하기 위해 일반재산 산정 시 감액할 수 있다.

다. (소득기준 인상) 기준중위소득 대비 비율 조정: 75% → 100%

소득기준을 기준중위소득 75% 이하에서 100% 이하로 완화했을 때, 2018년 국민생활실태조사를 활용하여 분석한 결과 이 구간에 해당하는 가구는 약 60,025가구로 추정하며, 다음 표는 이 6만 가구의 일반재산 및 금융재산 기준에 따른 분포이다. 이 중에서 약 33.0%(19,786가구)가 재산기준과 금융재산기준을 충족한다. 재산기준은 충족하되 금융재산은 초과하는 가구는 약 27.4%로 7,144가구로 추정된다.

〈표 6-6〉 긴급복지지원제도 소득평가액 75~100% 구간 집단별 가구 분포

(단위: 가구)

구분	가구	
	금융재산≤금융재산기준	금융재산>금융재산기준
일반재산≤재산기준	19,786	7,144
일반재산>재산기준	16,429	16,666

자료: 분석자료에서 이용할 수 있는 유효표본은 71가구로 가구 특성을 분석하는 데에 한계가 있음.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

완화된 소득기준을 충족하는 새로운 잠재 표적집단 중 잠재적 위기가구(=1개 이상 박탈된 가구)는 6,452가구이고, 이 중 46.1%인 2,976가구가 금융재산기준을 충족하는 것으로 보인다.

〈표 6-7〉 긴급복지지원제도 소득평가액 75~100% 구간 집단 중 1개라도 박탈된 가구

(단위: 가구)

구분	가구	
	금융재산≤금융재산기준	금융재산>금융재산기준
일반재산≤재산기준	2,976	3,476
일반재산>재산기준	-	-

자료: 분석자료에서 제시된 소득구간 가구 중 1개라도 박탈된 가구의 유효표본은 5가구이므로 분석 결과의 신뢰도를 담보하기 어려움.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

총평하면, 대상자 포괄성을 확보하기 위한 잠정적인 정책 방안으로 소득 및 재산 기준을 완화하는 실질적인 방법은 첫째, 소득 기준을 완화하거나, 둘째, 일반재산 기준을 완화하거나, 셋째, 금융재산 기준을 완화할 수 있다. 실무자 FGI에서 일반재산 기준에 의해 탈락하는 경우는 거의 없으나 금융재산 기준은 다소 엄격한 것으로 보고하고 있다. 생계 위기가구를 지원하는 긴급복지지원 본연의 목적을 달성하기 위해 금융재산 기준을 우선 현실화할 필요가 제기된다. 제4장의 〈표 4-25〉에서 1인 가구에 비해 2인 이상 가구에서 금융재산이 참고 기준의 상한액을 초과하는 대상자의 비중이 많았다는 점을 상기하면, 현재 가구규모별 기준 중위소득의 일부를 생활준비금으로 공제하는 방식으로는 금융재산에 영향을 미치는 가구원 수의 규모의 경제를 충분히 통제하지 못하는 것으로 보인다. 더욱이 생계 위기가구를 지원하는 긴급복지지원의 목적을 상기하면, 소득 기준 인상의 규범적 타당성에 대해서는 이론의 여지가 있다. 게다가 제2장 제2절에서 검토한 바와 같이, 현행 지자체 자체 사업에서는 주로 소득 기준을 인상하여 지원하고 있다.

국민생활실태조사 원자료를 분석한 결과, 대상자 포괄성 효과가 확인되는 방안은 소득 기준 완화이지만, **제도개선 우선순위는 첫째, 가구규모를 고려한 금융재산 기준 현실화, 둘째, 일반재산 기준 실질적 완화, 셋째, 소득기준 인상으로 제안할 수 있다.** 앞

서 언급한 바와 같이, 현행 금융재산은 가구규모별 기준중위소득 65%를 생활준비금으로 공제하여 실질적으로 가구규모를 반영하고 있지만, 지침에 의한 참고 기준에서는 일괄 500만 원 이하(주거지원은 700만 원)으로 명시되어 있어 혼란을 야기한다. 생활준비금을 공제하는 정책 의도를 반영하되 다년도 유지된 금융재산 참고 기준을 가구규모에 따라 현실화하는 방안을 제안할 수 있다. 또한 현행 주거지원의 금융재산 참고 기준이 700만 원인 것을 고려해, 지원 내용에 따라 의료지원의 금융재산 기준을 우선 완화하는 것을 고려할 수도 있다.

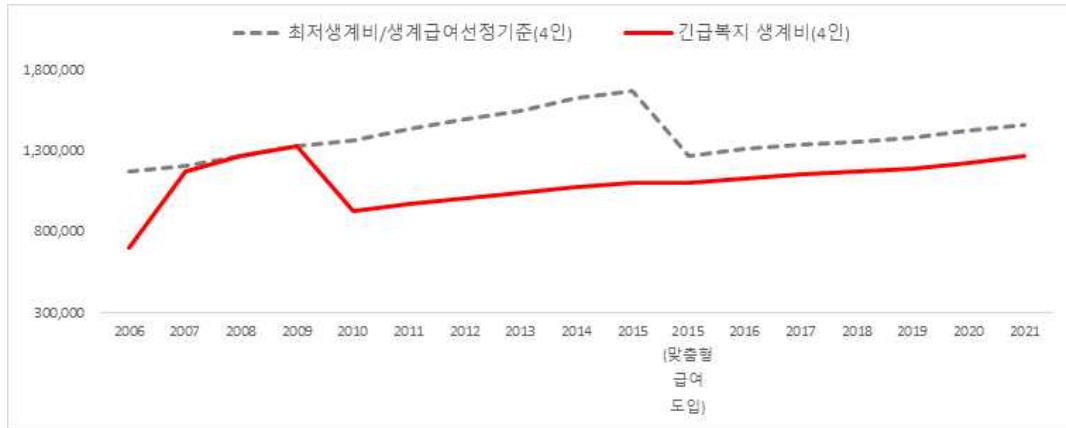
2. 지원 수준 적절성 제고

생계비가 현재 4인 가구 126만 원 수준으로 생계급여 선정기준의 86.6% 정도이다. 그간 생계비는 물가인상률을 반영하는 이외 인상 경험의 부족하여, 관련 제도와의 정합성을 제고하면서 적극적으로 위기를 극복할 수 있도록 현실화할 필요가 있다.

2006년 제도 도입 당시 노대명 외(2005, p.115)는 당시 국민기초생활보장제도 최저생계비 구성 비목 중, 식료품비(40.2%), 피복신발비(4.2%), 광열수도비(5.8%), 교통통신비(9.3%), 보건의료비(4.4%), 교육비(4.3%), 교양오락비(2.3%) 등 단기적인 지출비목을 고려해 최저생계비 70%를 긴급복지지원 생계지원금액으로 제안한 바 있다. 제도가 설계되면서 실제 생계지원금액은 최저생계비의 60% 수준으로 설정되었다. 2015년 맞춤형 급여로 개편한 이후 기존 최저생계비에서 타법지원액을 감한 현금급여기준선 대비 인상된 생계급여 선정기준과 비교하면 86% 내외에서 긴급복지 생계지원금액이 유지되었다.

주목할 것은 2007~2008년 세계 금융위기 당시 긴급복지 생계지원금액이 최저생계비 수준으로 상향 조정된 기간이다. 긴급복지제도가 위기로 인해 최악의 상황으로 떨어진 생계 위기가구를 지원한다는 점에서 이들의 기초생활을 보장하는 것은 규범적으로 타당할 수 있으므로, 긴급복지 생계비 수준과 생계급여 선정기준 수준의 차이를 줄이는 것은 합리적일 수 있다.

[그림 6-4] 2006~2021년 최저생계비 및 생계급여 선정기준 대비 긴급복지 생계지원금액 수준



자료: (2006~2015년 최저생계비) 통계청 KOSIS '최저생계비(연도별, 가구규모별)'(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_33104_N101&conn_path=I3에서 2020.4.6. 인출); (2015~2021년 생계급여 선정기준) 보건복지부, (각 연도), 국민기초생활보장 사업안내, 보건복지부; (2006~2021년 긴급복지 생계비) 보건복지부, (각 연도), 긴급지원 사업안내, 보건복지부.

〈표 6-8〉 2006~2021년 최저생계비 및 생계급여 선정기준

(단위: 원/월)

시점	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2006	250,985	420,509	563,909	702,253	811,945	925,429
2007	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2008	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	345,400	588,200	760,900	933,700	1,106,400	1,279,100
2011	360,000	613,000	793,000	973,000	1,153,000	1,333,000
2012	373,500	636,000	822,700	1,009,500	1,196,200	1,383,000
2013	386,200	657,600	850,700	1,043,800	1,236,900	1,430,000
2014	399,900	680,900	880,900	1,080,800	1,280,800	1,480,700
2015	409,000	696,500	901,100	1,105,600	1,310,200	1,514,700
2016	418,400	712,500	921,800	1,131,000	1,340,300	1,549,500
2017	428,000	728,800	943,000	1,157,000	1,371,100	1,585,100
2018	432,900	737,200	953,900	1,170,400	1,386,900	1,603,400
2019	441,900	752,600	973,800	1,194,900	1,415,900	1,636,900
2020	454,900	774,700	1,002,400	1,230,000	1,457,500	1,685,000
2021	474,600	802,000	1,035,000	1,266,900	1,496,700	1,722,100

자료: (2006~2015) 통계청 KOSIS '최저생계비(연도별, 가구규모별)'(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_33104_N101&conn_path=I3에서 2020.4.6. 인출); (2015~2021) 보건복지부, (각 연도), 국민기초생활보장 사업안내, 보건복지부.

3. 대상자 특성에 따른 포괄성 검토

첫째, **출소자**는 보건복지부 고시에 의해 인정하는 위기사유에 해당한다. ‘가족이 없거나 가족과의 관계가 단절된 경우 또는 가족이 미성년자인 자녀, 65세 이상인 자, 장애의 정도가 심한 장애인으로 구성되거나, 구금기간이 1개월 이상으로서 긴급복지지원 신청일 기준 6개월 이내에 출소한 경우에 소득 및 재산 기준에 따라 대상자가 될 수 있다. 여유진 외(2018)는 출소자에 대한 긴급복지지원이 시작된 2011년 이래 출소를 위기사유로 하는 대상자의 규모가 급증하고 있는 상황을 지적하였다. <표 4-9>에 의하면, 2017년 출소를 이유로 하는 대상자가 7,659명이었고, 2018년에 8,643명, 2019년에 9,262명, 2020년에는 10,724명으로 점차 증가했다. <표 5-24>에 의하여 코로나19 확산으로 인한 한시적 기준 완화의 지원을 받은 대상자 중 출소를 위기사유로 하는 규모가 13,858명으로 매우 늘었다.

출소자의 재범을 방지하여 잠재적인 사회적 비용을 줄이고 국민의 기본생활을 유지하도록 지원하는 것은 소득보장제도의 사회적 기능이다. 하지만 출소자의 경우, ‘출소’라는 위기상황을 예측할 수 있고, 별도의 전담 부처 및 한국법무보호복지공단 등 지원체계가 존재한다. 그리고 여성이 남성에 비해 많은 담당 공무원이 경험하는 위협을 고려하면 대상자 뿐 아니라 공무원의 안전과 인권 보장 또한 공적 제도의 역할이다(<표 2-12> 참조). 따라서 저소득 출소자에 대한 생계지원에 대해서는 별도의 제도를 마련할 필요가 있다⁵²⁾.

긴급복지 업무를 맡기 전에는 출소자가 이렇게 많은 줄 몰랐어요. 얼마 전에도 오전 9시에 오셔서 당장 내일까지 돈을 달라고 하는 출소자가 있었어요. 교도소에서 그렇게 교육을 받고 왔다고 해요(제주).

법무부에서 구속을 당한 가족들에게 우편을 보내거나 출소 앞둔 사람들에게 교육하는데, 당연하게 받을 수 있다는 듯이 홍보하고 있어 어려움이 있습니다. 변질이 되어 홍보되고 있어 오해가 발생해 문제가 발생하기도 합니다. 생활정착금이나 범죄피해자에 대한 예산에 대해 긴급복지에서 해결하려 하는 것 같습니다(울산).

52) 법률적인 개선 방안에는 3절에서 논한다.

출소자의 경우는 법무부에서 지원해야 한다고 생각합니다. 만약에 저희 쪽에 왔는데 지원이 안되면 너무 무섭습니다. 턱을 맞고 쓰러진 분도 있습니다(충북).

제가 남자여서 긴급복지를 오래 할 수 있었어요. 출소자들도 남자 직원에게는 아무 말 못합니다(인천).

둘째, 의료지원 대상자의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 현재 의료지원은 '수술 또는 입원이 필요한 중한 질병 또는 부상으로 인하여 발생한 의료비를 감당하기 곤란한 사람'을 대상으로 지원한다. 다만, 만성적으로 앓고 있는 질병은 원칙적으로 지원 대상이 되지 않는 것으로 정하고 있다(긴급복지지원사업 안내, 2021, p.46). 하지만 '중한 질병' 혹은 '만성질환'을 전문적인 의료 지식을 가지고 있지 않은 자가 판단하는 것은 사실상 불가능하다. FGI 등에서는 코드를 중심으로 한 제외목록 혹은 중한 질병 목록의 필요를 역설했다. 잠재적인 사각지대 발생을 예방하기 위해 만성질환에 해당하는 질병의 코드명을 목록화하되, 담당 의사의 판단에 의해 긴급하게 악화되어 수술 또는 입원을 요하는 경우 지원이 가능한 것으로 제한하는 방안이 있다.

중한 질병에 대한 판단을 저희가 판단하기 어렵습니다. 중한 질병에 대한 코드 또는 제외목록을 제시해주어야 합니다. 제외목록이 명확해야 업무가 수월합니다(충북).

만성질환 코드명을 정해서 절대 지원 불가라고 명시해 주면 공무원은 그 기준으로 민원인에게 안된다고 자신있게 말할 수 있지만 코드명이 없으므로 만성질환으로 판단되더라도 민원인에게 지원불가라고 말할 수 없습니다. 설사 만성질환이라고 해도 갑자기 악화되어 수술 또는 입원이 필요하다고 말하면 신청해보시라고 안내할 수밖에 없습니다. 그래서 오히려 공무원이 진단서상에 긴급한 사유로 수술이 필요하다는 내용을 기재해주라고 병원에 부탁하는 상황입니다(여수).

셋째, 인도적 지원을 고려할 수 있다. 외국인 지원, 특히 생명과 관련된 의료지원은

제한적으로 허용하는 방안을 고려할 수 있다. 현행 제도는 법률 제5조의2(외국인에 대한 특례)에 의해 대한민국 국민과 혼인하거나, 대한민국 국적 가구원을 돌보고 있거나, 난민 혹은 인도적체류자로 인정되었거나, 재난이나 천재지변으로 피해를 입은 외국인에 한해 지원할 수 있다. 2021년 8월에 입국한 아프가니스탄 '특별기여자'의 경우, 난민과 달리 우리 정부에 기여한 조력자로 인정하여 생계지원을 제공한 바 있다. 하지만 이와 같은 특별한 사례를 제외한 외국인은 국내에서 갑작스러운 위기를 경험하더라도 긴급복지지원 대상자 범위의 밖에 있다.

인천의 경우, 의료지원이 필요한 외국인 근로자가 현행 외국인의 범위에 해당하지 않아 지원하지 못한 사례가 발생하고 있음에 주목할 필요가 있다. 인천의 사례는 불법체류자이므로 조세를 통한 지원 대상의 여부에 대한 논란이 있을 수 있다. 그럼에도 '중한 부상, 질병, 임신, 출산 등으로 치료나 수술이 필요한 경우'에 의료비 및 출산비를 지원하거나 '국내에서 사망하였으나 장례비용을 지불하기 어려운 경우'에 한하여 장제비를 지원하는 방안을 제안한 여유진 외(2018, pp.146-147)의 문제의식이 여전히 유효하다.

얼마 전에 외국인에 대한 긴급복지요청이 있었습니다. 지침상에 적용이 되지 않는 분이었는데, 불법체류자여서, 이분을 동사무소에서 민원에 시달렸습다. 병원에 입원 중이었고, 의료비를 안주면 내보내겠다 했던 사례입니다. 이게 보도가 되면 더 크게 될 문제라고 생각합니다. 사각지대도 연결하기 오래 걸렸습니다. 정부지침에 적용하기는 너무 어려워서 인천형 긴급복지도 긴급복지에 준용하나 지원을 했습니다. 지자체 재량이 외국인에 대해서도 할 수 있는 방법이. 위급한 외국인인 경우에 해주는 것이 좋겠습니다. 죽게 내버려 둘 수도 없으니, 의료비만 풀어도 되지 않을까 생각했습니다(인천).

4. 지원 내용 현대화

타 제도 개선 실적을 긴급복지 지원내용에 반영할 필요가 있다. 예를 들어, 주급여인 교육지원은 초, 중, 고등학생 학비를 지원하는데 무상교육이 확대됨에 따라 학교운영 지원비, 입학금, 수업료, 교과서비 등 학비 지원의 상대적인 필요성이 줄어들지만 타

제도 개선 실적이 긴급복지 지원 내용에 반영되지 않았다. 또한 아동학대와 미취학아동 돌봄에 대한 사회적 관심과 제도 대응이 확대되고 있으나 긴급복지지원의 대응은 뚜렷하지 않다. 기존 아동수당이나 보육서비스·가정양육수당과의 관계를 고려하여 긴급복지지원제도에서 이들에 대해 별도로 지원할 수 있다.

교육급여가 부가급여인데 이제 학비지원 하는 것입니다. 지금 무상교육이 되어서 적용하기 어렵습니다. 학생이 있어도 무상교육이다 보니 학비지원 적용이 어렵습니다(인천).

또한 FGI 결과, 현행 위기사유를 지방자치단체에서 조례 등을 통해 유연하게 적용하고 있는 것과 같이, 부급여에 한해 지방자치단체에서 필요에 의한 지원 내용을 개발할 필요를 제기한 바 있다. 이에 대해서는 영국 스코틀랜드(에딘버러)에서 위기사유와 대상자의 필요에 부합하는 지원을 제공하는 사례를 참고할 수 있다. 에딘버러에서는 가족 장례식이나 교도소, 병원 방문이 필요하다고 판단하는 경우, 교통비나 그에 상응하는 바우처를 제공하기도 한다(〈표 2-4〉 참조). 국내 실무자를 대상으로 한 FGI에서는 주거시설이나 실비를 지원하는 긴급복지지원의 주거지원에 대응해 보증금 지원에 대한 필요를 말하기도 하였다.

5. 전달체계의 질 제고 방안

전달체계의 질을 제고하기 위해 첫째, **희망복지지원단 사례관리 업무와 협업체계 구축**할 수 있다. FGI에서 지급에 급급하여 현장조사하는 것이 사실상 불가능하다고 하였다. 반면, 제주 서귀포시의 경우, 우연히 희망복지지원단 사례관리팀과 같은 계에 긴급복지지원 전담 인력이 배치되어 협업체계가 작동한 바 있다. 반면, 같은 제주도 제주시는 희망복지지원단 사례관리팀과 계가 같지 않아 협업체계가 미작동하였다.

겨울철 복지사각지대 발굴이나 통합사례관리 대상자 등 긴급복지 사례 발굴이 늘어나고 있다(〈표 4-6〉 참조), 단일 정책에 의하여 배타적으로 지원하고 종료하기보다 대상자가 경험하고 있는 상황의 고유성과 특수성을 고려한 사례관리 접근이 유용한 것으로 평가받고 있다. 희망복지지원단의 사례관리 업무 수요가 확대되고 있는 것과 같은

맥락이다. 긴급복지지원이 복합적인 욕구에 대응하는 맞춤형 지원 프로그램 중 하나일 수 있고, 긴급복지지원이 신청 접수부터 심의위원회를 통한 연장 결정과 지원 종료까지 일련의 지원 절차를 포괄한다는 점에서 긴급복지지원팀 접근이 유용할 수 있다.

조사자체가 현장조사로 되어 있는 게 구에서 행정조사가 어렵고 동에서 해야 하는 일이 맞는 것 같습니다. 사례관리나 수급 등. 동이 방문하는 것이 강화되고, 보건복지가 병합해서 실천하고 있는데, 긴급복지도 구에서 하는 것도 심각한 사례는 동에서 사례관리 담당자들이 구에 의뢰해서 하고 있습니다. 동이 강화가 되어 있는 것이어서 늘려도 그쪽으로 주고, 신속하게 연계를 하는 것도, 동에서 사례하는 것도 연계할 수 있는 것도 많습니다. 동에서 계속 강화되어야 하는 것이 맞는 것 같습니다. 실질적인 방문도 갈 수 있고, 구에서는 이렇게 현장을 가는 것이 어렵습니다. 지급하기도 바쁘기 때문입니다. 현장조사가 명목성으로 될 수 있습니다. 동에서 강화가 되는 것이 낫다고 생각합니다. 긴급지원 심의라던가 결정, 지원은 구에서 하는 게 맞을 것 같습니다(인천).

희망복지지원팀이 같은 계에 있는데, 저뿐만 아니라 담당 주무관이 4명, 사례관리지원 선생님이 4명 있습니다. 최근에 3개월 전부터 제가 업무를 하니깐, 사례관리 선생님이 읍면동 담당입니다. 그럼 그 긴급복지 민원을 받아서 그분이 직접 방문하거나 같이 방문하니 편했습니다. 여기서 사례관리는 자동적으로 연결되는 것입니다(제주)

아동폭력팀과 사례관리, 긴급은 같이 움직여야 할 것 같습니다. 아동전담팀이 생겼는데, 여성가족과에 있지만, 사례관리와 긴급지원이 필요합니다. 그래서 지원을 하려면 그 세 개는 묶여야 합니다(인천).

조사팀에서 조사업무를 맡아주면 담당자는 결정만 하면 되니 업무부담이 분산될 겁니다. 신청 후 구청담당자 혼자 결정을 내려야 하기 때문에 결정까지도 신청을 받아서 현장을 보는 동사무소에 해주는 것이 구청에서의 업무 과중이 줄어들 것 같습니다(울산).

둘째, 긴급복지지원 전담 공무원 담당자 추가 배치 및 업무 역량을 강화해야 한다. 법률 개정을 통해 기초자치단체 단위에 긴급복지지원 전담 인력이 최소 2인 이상 배치될 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 전담 인력이 1명 정도 배치된 지역은 대체할 수 있는 인력이 부재하여 현장확인 등 긴급복지 고유 업무를 수행하기 위해 자리를 뜨거나, 직무 전문교육이나 포상 등으로 인한 해외연수 등 역량 강화 프로그램에 참여할 수도 없는 상황이다. 개인적인 사유로 휴가를 쓰는 것도 어렵고, 업무량과 업무 처리 지정기간으로 인하여 주중이나 휴일에 추가근무를 하는 경우가 다수이다.

(이렇게 전담 인력이 3명이 된 것은) 병가를 쓰고, 한 명이 할 수 없는 일이기 때문입니다. 민원이나 신속한 지급에 대한 부담이 급니다. 지출을 주에 3번씩 하는데 재무과나 이렇게 매일 못하기 때문에 3번을 한다는 것도 부담이 크죠. 두 명일 때도 휴가를 쓰기 힘들었고 지금 세 명이니까 그나마 낫습니다. 인력이 그나마 지금은 지자체에서 해주니까 과장님이나 국장님 급이 목소리를 내주시면. 다른 곳도 지자체에서 중요하다고 생각하면 우선순위로 해주실 텐데 이해도가 높지 않아 힘들 수 있습니다. 이번에는 그래도 코로나 때문에 조금은 낫고 지금이 기회일 수 있습니다. 기간제라도 보조할 인력을 충원해줄 수 있습니다. 이해도를 우선순위로 두어야 해요(인천)

차라리 법에 인력을 몇 명으로 해야 한다고 명시해주어야 그것을 가지고 근거로 요구가 가능합니다(충북).

전화 상담만해도 일이 많아요. 하루에 4~50건 옵니다. 전화 문의를 2명이 받으니까 그 정도 받는 것입니다. 전화는 정말 많이 오고, 지속관리도 거의 근무 외 시간에 합니다. 6시 넘어서, 이틀 전 거로 하고 야근을 했습니다. 작년에는 저희가 돌을 했는데도 평균 50시간 이상씩 찍었습니다. 코로나 터지고 나서는 더 바빠서 100시간 더 나왔습니다. 오죽했으면 국장님이 안되겠다 해서 인사팀에 수습직원을 부탁했습니다. 지금 한 분이 와서 지금은 그래도 편해졌습니다(제주).

이를 위해서는 담당 공무원을 추가 배치하는 방안을 우선 순위로 두고, 겸임을 배제하고 보조인력을 확보하는 방안을 강구할 수 있다. 긴급복지 업무와 타업무를 겸임하

는 경우가 다수 확인되고 있어, 2021년 7월 기준 실무자 363명 중 209명, 즉 57.6%가 겸직하고 있다고 하였다(〈표 2-12〉 참조). 위기는 예측할 수 없고, 긴급복지 업무는 접수 후 72시간 내에 현장확인과 지원 결정, 지급이 이루어져야 하는데 타 업무와 겸임하는 경우 집중하기 어려울 수 있다.

코로나19 확산으로 인한 생계위기가구 재정지원이 확대된 2020년 중반에 보조인력을 한시적으로 채용한 바 있다. 시스템 접근권이 제한되어 있고 제도에 대한 이해가 부족하였다는 한계가 있지만, 중장기적으로는 보조인력을 상시적으로 채용하여 긴급복지 업무를 수행하는 팀을 구성할 수 있다. 특히 사회복지 경력을 가지고 있는 퇴직자나 경력 중단자를 채용하는 방안을 고려할 수 있다.

기간제 2명 2달간 채용했으나, 도움이 되지 않았어요. 업무와 관련하여 업무분장에 애매한 부분이 있습니다. 공무원도 경력 3년 이상이 담당을 하라고 하나 잘 지켜지지 않습니다. 그러나 보면 6개월, 1년 등 다양하고, 업무도 다른 업무를 겸임하고 있습니다(울산)

(보조인력) 보조인력자체가 사회복지경험이 있는 분(사회복지기관 퇴직자)이면 상관없는 데 아무것도 모르는 분이면 가르치는게 더 걸립니다. 없었으면 좋겠습니다. 진짜 바쁜데, 앉아서 교육할 시간도 없고, 월급 챙겨야 하고, 건강보험공단에서 서류제출 등 일이 더 많아요. 안 받는 것이 낫습니다. (하지만 인력이 필요하니 보조인력을) 장기적으로 매년 채용할 수 있게 해야 합니다. 공무원으로 뽑을 수 있게 몇 년 이렇게. 전문직이 되는 겁니다. 공무원으로 채용할 수 있는 여건까지 되면 좋겠습니다(제주)

셋째, 기초생활보장과 분리하여 **별도의 자치단체 대상 긴급복지지원 포상제도 및 장관 표창**을 도입할 수 있다. 포상을 위해서는 실적을 평가해야 하는데, 긴급복지지원 대상자 모집단을 확인하기 어렵고, 전담 인력이 부족한 지자체에서 오히려 현장확인이나 평가 절차를 누락하고 접수된 건에 대해 지원을 결정할 개연성을 고려하여 성과지표는 지원 건수보다는 제도 개선 실적이나 사례관리 협업 실적 등으로 제안한다. 또한 기초 자치단체 단위 현장 전담 인력의 업무 과중을 피하기 위해 사회보장 협업 의뢰를 시스

템에 의할 수 있도록 설계, 운영하여 평가 시점에 부처에서 데이터를 확인할 수 있도록 하고, 복지직 신입이 긴급복지지원 업무에 배정되는 사례를 고려해 장관 표창은 경력 제한의 예외를 허용할 수 있다. 이로써 포상 실적은 긴급지원 전담 인력의 승진 인센티브로 작용할 수 있다.

긴급복지가 기피 업무입니다. 월급도 같고 한데 이 업무를 오래 할 이유가 없고 짧게 하고 가려고 하니 인센티브가 없는 이상 있으려 하지 않습니다. 전혀 그런 것이 없어서 문제입니다. 수당과 같은 인센티브가 필요합니다(울산).

포상제도가 있으면, (지자체 장의) 관심이 높아지고 이제 포상이 내려오고 승진여건이 됩니다. 3년동안 고생했으니 승진한다 이렇게 인사계에 말할 수도 있어요. 평가를 어렵게 하지 말고, 제도개선, 전년대비 실적 등 (시스템에서 확인할 수 있는) 몇 가지 사항을 넣어 평가해서 포상하였으면 합니다. (포상이 이루어진다면) 광역 단위로 이루어져야 합니다(제주).

기초생활할 때 포상을 긴급복지랑 같이 할 수 있어요. 하반기에 해외여행을 갔는데, 지금은 코로나 때문에 120만원 상당의 문화상품권을 줬습니다. 긴급복지 담당자는 경력이 적기 때문에 적게 줄 수밖에 없어요. 긴급복지는 경력이 안됩니다. 장관표창도 3년이 필요해요(인천).

넷째, ‘선지원 후처리 원칙’의 우선 지원 기간 예외 허용할 수 있다. 현 제도의 ‘선지원 후처리 원칙’에 의하면, 접수 후 1일 이내 현장확인, 1일 이내 지원 결정, 1일 이내 지원하여 총 72시간 이내에 긴급복지를 우선 지원하도록 한다. 위기상황에 대응하고자 하는 제도 본연의 목적에 부합하지만, FGI에서 1명의 전담 인력이 배치된 상황에서 기존 업무를 수행하면서 신규 발생한 건에 대해 지정된 시간 이내에 지원하는 규정이 비현실적이라는 의견이 제기된다.

더욱이 신규 사례 접수 후 행복e음 정보 등록에 소요되는 시간과 e호조 시스템을 통한 지급 요청 및 자치단체 내 급여 처리 담당자와 협업 및 결재에 소요되는 시간 등을 고려하면 72시간 이내 지원은 전담 인력뿐 아니라 급여 지급 인력, 결재권자 등이 상시

대기하는 등 상당한 인적 노력이 필요하다. FGI에서는 긴급복지지원에 대한 홍보가 활성화된 바, 최근 긴급지원신청자의 위기사유 응급성이 과거에 비해 이질적이라는 의견이 있다. 전담 인력이 충분히 확보된다면, 총 72시간 이내에 우선 지원하지만 위기사유의 응급성을 정성적으로 판단하여 예외 처리하는 방안을 고려할 수 있다.

신속하게 지원하는 것을 목적으로 하는데 72시간으로 정해놓으니, 신고를 받고 지급까지 행정적 절차를 수행하기 시간이 빠듯합니다. 시간을 명시해둠으로써 검토할 시간이 부족합니다. 시간을 명시하는 것보다는 예외적인 사항을 두었으면 합니다(울산)

읍면동에서 접수를 하고 생계지원금을 지급할 때까지 다음 박스와 같이 최소한 5일이 소요될 수밖에 없는 상황인데 반해 보건복지부에서 마련한 지침에는 72시간으로 규정함으로써 읍면동 및 시청 담당자가 많은 민원에 시달리고 있음(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

- 지원절차에 따른 예상 일정은 다음과 같으며, 총 5일 정도 소요될 것임.
- 첫째날, 위기상황발생자는 읍면동을 방문하여 신청서를 접수함. 본인이 직접방문보다는 제3자에 의한 방문이 주를 이룬다. 맞춤형복지팀에서 제3자 및 본인 상담 등을 하는데 1일(신청서 작성, 구비서류 마련, 1차 현장확인)
- 둘째날, 긴급생계급여 행복e음 입력, 문서화하여 결재 등을 통해 시청에 발송까지 1일(맞춤형복지팀에서 하루나 이틀 전부터 복지대상자, 사각지대 제청과 사전 상담 등의 약속이 있어 긴급지원에만 매달릴 수 없는 상황)
- 셋째날, 시청에서 구비서류 등 확인 및 현장확인 조율을 통한 방문 1일(시청 담당자가 1인으로 타 대상자에 대한 방문예정 등이 잡혀있는 경우 시간을 사안 발생시마다 시간을 내기 힘들)
- 넷째날, e호조를 통한 긴급생계비 생성 및 결재시청에서 구비서류 등 확인 및 현장확인 조율을 통한 방문 1일(시청 담당자가 타 대상자에 대한 방문예정 등이 잡혀있는 경우 시간을 사안 발생시마다 시간을 내기 힘들)
- 다섯째날, 행복e음 생계지원금 생성 및 e호조 입력, 경리팀에서는 전일 오전 10시이후부터 당일 10시까지 자료가 생성되는 경우 지급하여 10시가 넘는 경우 익일 지급

6. 다른 제도와의 유기적 관계 설정

독일과 같이 사회보험 기반 사회보장체계가 탄탄한 복지국가에서는 긴급복지지원의 사회적 필요가 상대적으로 크지 않아 관련 제도가 미비하다. 즉, 긴급복지지원은 사회보장체계의 틈을 메우는 제도로 성격을 정의할 수 있다. 코로나19와 같은 전대미문의 사회적 재난에 대응해서도 기존 제도의 대상자 범위를 확대하는 방식으로 대처해왔다.

〈표 6-9〉 긴급복지지원 위기사유와 타 법률에 의한 주요 정책

위기사유	생계비	주거	의료비
제1호 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금시설 수용			
제2호 중한 부상 또는 질병			재난적 의료비
제3호 가구원으로부터 방임·유기·학대			
제4호 가구원의 가정폭력·성폭력			가정폭력피해자 보호시설
제5호 화재, 자연재해 등으로 인한 주거곤란		재해구호	
제6호 지방자치단체의 조례로 정한 사유			
제6호 화재등 실질적 영업곤란-부소득자			
제6호 화재등 실질적 영업곤란-주소득자			
제6호 휴·폐업-부소득자	전국민 고용보험		
제6호 휴·폐업-주소득자	전국민 고용보험		
제7호 보건복지부 고시사항 (실직-부소득자)	고용보험		
제7호 보건복지부 고시사항 (실직-주소득자)	고용보험		
제8호 지방자치단체의 조례로 정한 사유			
제9호 보건복지부 고시사항 (노숙)			
제9호 보건복지부 고시사항 (단전)		노숙인 의료지원	노숙인 주거지원
제9호 보건복지부 고시사항 (이혼)			
제9호 보건복지부 고시사항 (자살고위험군)			
제9호 보건복지부 고시사항 (출소)	출소자 지원사업 (한국법무보호복지공단)		
제9호 보건복지부 고시사항 (겨울철 복지사각지대 발굴 대상자)			
제9호 보건복지부 고시사항 (통합사례관리 대상자)			
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-무급휴직)			
제9호 보건복지부 고시사항 (코로나19-자영업/특수형태근로종사자)			

자료: 저자 작성

재난적 의료비, 출소자 지원, 노숙인 지원, 상병수당 등 타 법률에 의한 현행 지원을 우선하되 예산 및 행정력 범위 내에서 대상자에게 이로운 선택을 할 수 있도록 유연한 대응을 설계할 수 있다. 예를 들어, 재해구호 등 다른 법률에 의한 지원이 결정되고 실시되기까지 소요되는 기간에 의한 사각지대에 대하여 우선 긴급복지 지원할 수 있다. 이로써 현재 지침에 의한 ‘타법률 지원 우선의 원칙’은 해당 내용을 고려하여 시의성 있게 개선하는 것이 바람직하다. 더욱이 2022년 도입 예정인 차세대사회보장정보시스템을 통해 타 법률에 의한 지원 실적 및 예상 지원 정보를 확인함으로써 대응할 수 있을 것으로 예상된다.

7. 중앙부처와 지방자치단체의 역할분담

영국에서는 중앙정부에서 긴급복지지원제도에 할당되는 예산을 지원하고 주요지침을 제시하되, 최종적으로 지방정부에서 수급자 선정 및 지원 내용을 지방정부의 재량에 맡긴 스코틀랜드와 달리 잉글랜드에서는 별도 할당예산이나 지침, 의무사항 없이 지방정부의 재량에 제도운동을 맡긴다. 이로 인하여 잉글랜드의 인구 1인당 긴급복지지원제도 지출은 스코틀랜드의 10%에 불과하였으며, 잉글랜드에서는 긴급복지지원제도에 해당하는 프로그램을 아예 운영하지 않는 지역에 사는 인구가 20%에 이르렀다. 이러한 영국 사례는 지방정부의 재량적인 운영을 유지하되, 중앙정부의 예산지원 및 관리감독이 주어질 때 제도가 원활하게 운영될 수 있음을 시사한다.

긴급복지지원 공공 주체는 제도가 원활하게 작동하도록 다음과 같이 역할을 분담할 수 있다. 중앙부처는 제도 총괄 개선·설계 및 지침(질의응답집) 배포의 역할을 수행하고, 지자체는 지역의 상황에 부합하는 위기사유 적용 및 지원, 사례관리 업무와 협업을 하여 긴급복지 및 자체 사업을 운영할 수 있다. 현재 지자체에서 조례에 의해 위기사유를 적용하고 있는데, 부가급여를 유연하게 설계하는 방안도 고려할 수 있다.

8. 긴급복지지원 제도 인프라 구축

첫째, 차세대사회보장정보시스템 연계 활용할 수 있다. 타법률에 의한 지원 현황 파악 및 사후조사 적정성 조사 시 저소득층 현금지원 제도 간 연계(복지부 기초연금, 한

부모가족지원 등), 타 부처 취약계층 지원 제도(실업급여 등 사회보험, 취업성공패키지 등), 민간(실비보험, 민간의료보험, 자동차보험 등)의 정보를 시스템을 통해 확인할 수 있도록 할 필요가 있다.

현행 행복e음 긴급복지지원 처리 시스템에서는 신청자의 정보를 기입하면 새로운 신청ID의 신규 건이 생성된다. 주민등록번호 등 개인식별정보에 의해 확인되지 않으므로 타법률에 의한 지원 현황을 파악하기 어렵다. 2021년 개정 지침에 의해 다른 위기사유가 발생한 경우 긴급지원이 종료된 때로부터 3개월 이내에는 의료지원을 제외한 추가 지원이 불가하지만, 3개월 이후 위기사유를 바꾸어가며 계속 및 중복 수급을 가능하게 하는 기제로 작동하여, 결국 긴급복지지원제도의 '단골'을 만들게 된다. 개편되는 차세대사회보장정보시스템에서는 개인식별정보에 의해 확인되는 개인 혹은 가구 단위 지원 현황을 파악할 수 있도록 하여, 긴급복지지원을 계속 지원받는 경우를 식별해 타법률에 의한 지원으로 연계할 수 있도록 하여 제도 본연의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

또한, 사후 적정성 조사 시, 민간보험의 가입 현황은 확인할 수 있지만, 수급 예정액은 확인하기 어렵다. 특히 민간 의료보험에 가입되어 있으면 보험으로 지원되는 부분을 제외하고 의료비를 지원하는데, 3년 이내에 신청하도록 되어 있어 긴급복지지원의 사후 적정성 조사 결과가 확정된 후에 보험금을 수령하더라도 통제할 수 있는 방법이 없다. FGI에서 민간보험을 통한 보험금 수령 여부를 확인하기 위해 일선 공무원이 정관을 하나 하나 찾아 해당 내용을 찾아 정성적으로 판단하고 민원을 응대해야 한다고 하였다. 민간보험의 수령 예정액을 수익자 기준으로 조회할 수 있는 시스템과의 연계가 필요하다.

시스템적인 문제가 있습니다. 현재 정보제공 동의를 하더라도 보험 같은 것에 대한 정보가 보이지 않습니다. 보험 정관에 대한 자료가 나오지 않아서 금액이나 특약과 같은 사항에 대해 담당자가 일일이 찾아보아야 하는 상황입니다. 대상자도 보험의 모든 약관을 보여주면서 설명해야 하는 어려움이 있습니다. 차라리 보험금을 받더라도 상황이 해결되지 않는 사람들에게는 중복을 허락하는 것이 맞다고 생각합니다(울산).

오남용과 업무적으로 과중이 될 수 있는 부분이 있습니다. 2019년도 긴급지원을 받으셨는데, 최근 병원에서 전화가 왔습니다. 그분이 보험청구 때문에 서류를 받았다고 하셨습니다. 이러면 안됩니다. 선결정 사후조사여서 의료비는 고칠 부분이 많습니다. 보험은 청구권이 3년 이내이기 때문입니다. 동일한 질병으로 장애가 생겨서 나중에 보험금을 받거나 하면 환수를 받기도 어렵습니다. 민감보험 조회와 질병코드를 넣었을 때 받을 가능성이 있는 보험이 무엇인지 확인할 수 있어야 합니다(충북)

둘째, 복지로 등 온라인 자기 신청 도입을 활성화할 필요가 있다. 2019년 기준 64세 이하 청년 및 중장년 긴급복지지원 대상자가 전체 대상자 3명 중 2명 정도(63%)이다. 상대적으로 온라인을 통한 제도 지식 습득과 신청이 가능할 것으로 예상되는 집단이다. 또한 신청자와 대상자 간 관계 분석 결과, 본인이 신청한 경우가 97.6%로 대다수이다. 공급자 입장에서는 긴급복지 전담 인력이 신청자의 사례를 판정하고 행정 처리를 관리하겠지만 민원 접수의 부담은 상대적으로 감소할 것으로 보인다.. 또한 수요자 입장에서는 신청자가 자신의 위기상황을 타인에게 노출하는 심리적 부담을 경감시켜 제도 접근성을 제고하는 데에 기여할 수 있다.

(위기가구 긴급생계지원과 한시생계지원은 일부 온라인 신청을 받았는데) 젊은층과 노인층을 배려한 절차라고 판단되어 적절했다고 봄. 온라인으로 직접 신청을 해본 바, 절차도 간편하고 편리했다는 민원이 많음. 젊은 층들은 주민센터 방문에 대한 부담을 덜고 문자 메시지로 적합 및 지원결과를 받아볼 수 있어 좋았다는 의견이 많았으며, 예산 절감 및 신속성에 있어 좋았다고 생각한다. 오프라인은 컴퓨터와 거리가 멀고 지원에 대한 이해와 증빙에 대한 어려움이 있는 노인층과 그 밖의 사람들은 오프라인에 대한 절차를 만족해하는 등 두 가지 모두 상황에 맞게 만족한 상태임(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

제3절 긴급복지지원법 개선 방안

1. 긴급복지지원법과 제도의 정합성

긴급복지지원법은 2006년 5년 간의 기한을 가진 한시법으로 제정되었다가, 2009년 한시조항이 삭제되어 항구법으로 전환되었으며, 2018. 12. 11. 마지막으로 개정되어 지금에 이르고 있다. 긴급복지지원법은 긴급복지제도의 근거법으로 19개의 조문을 두고 제도의 기본적인 내용을 규정하고 있으며, 긴급복지제도 운영과 관련된 주요한 내용들은 보건복지부가 매년 발간하는 자료인 “긴급복지지원사업 안내” 및 “사회보장급여 공통업무 안내”에 상세히 기재되어 있다. 긴급복지지원법과 제도 운영 사이에 정합성 문제를 살펴보면 다음과 같다.

가. 법률 유보 원칙에 반하는 광범위한 내부 지침

법적 안정성, 신뢰보호 그리고 효율적인 권리구제를 위하여 법률의 근거가 없는 행정입법은 제한적 범위에서만 허용되고, 헌법의 실현, 기본권과 관련한 중요한 사항은 의회입법의 형식을 취하여야 한다는 것이 헌법에 근거한 법률 유보의 원칙이다.⁵³⁾ 법률유보 원칙에 따르면, 행정입법은 외부적 효력을 갖는 의회입법에서 파생하여 종속되는 것으로,⁵⁴⁾ 외부적인 효력을 갖는 법률관계에 대한 형성은 원칙적으로 국회의 입법권에 속하며(헌법 제40조) 외부적 효력을 갖는 행정입법은 국회가 구체적 범위를 정하여 위임한 한도에서 효력이 생긴다(헌법 제75조, 제95조). 다만 헌법재판소는 사회보장 분야와 같은 급부행정 영역 또는 다양한 사실관계를 규율하거나 사실관계가 수시로 변화될 것이 예상되는 경우에는 위임의 구체성, 명확성에 대한 요구가 보다 완화된다고 판시하여,⁵⁵⁾ 사회보장 영역에서의 법률유보에 대하여는 침익적 행정행위의 경우보다 완화된 기준에 따라 판단하고 있다. 그러나 법률에서 아무런 위임을 하지 않은 상태에서 행정청이 내부적으로 만든 지침은 내부 규정에 불과하여 헌법에 규정된 법률유보

53) 전광석, 법률유보의 문제와 위임입법의 한계, 공법연구 제26권 제3호 (1998)

54) 김선택, 행정입법의 허용가능성과 통제방안, 유럽헌법연구 제28호 (2019)

55) 헌법재판소 2004. 11. 25. 2002헌바52 결정 등

의 원칙상(헌법 제75조, 제95조) 국민과의 관계에서 효력을 가질 수 없다.

그런데 긴급복지지원 제도의 운영과 관련한 세부적인 지침들이 상세하게 규정된 “긴급복지지원사업 안내” 및 “사회보장급여 공통업무 안내”는 근거법인 긴급복지지원법 및 하위 법규(긴급복지지원법 시행령, 긴급복지지원법 시행규칙)에 구체적인 위임을 받지 아니하고 보건복지부가 제정한 것으로 ‘행정규칙’으로 성격을 가지고 있으며, 이러한 ‘행정규칙’은 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 효력은 없다.⁵⁶⁾ 따라서 이러한 지침들 중 국민의 권리의무에 영향을 미치는 사항들(지원 종료 후 재지원 제한 등)은 대외적인 효력이 없어 이를 근거로 지원을 받지 못한 국민이 다룰 경우 지침을 근거로 대항하기는 어렵다.

긴급복지지원제도는 실제 운영과정에서 구체적인 법령에 근거하지 않은 행정청 내부지침에 따라 운영되고 있는바, 내부 지침으로 국민의 권리, 의무에 관하여 규율하는 것은 헌법에 근거한 법치주의의 원칙이나 법률유보의 원칙에도 반하는 문제가 있다고 보인다. 따라서 국민의 권리의무에 영향을 미치는 제도의 주요 내용(지원 종료 후 재지원 제한 등)에 대하여는 법률에 근거 규정을 두는 것이 바람직하다.

나. 법률상 용어의 정비 필요

긴급복지지원법은 법의 이름은 ‘긴급복지지원’이라고 규정하고, 실제 조문에서는 모두 ‘긴급지원’이라는 용어를 사용하고 있다(긴급복지지원법 제4조, 제5조, 제5조의2, 제6조, 제7조, 제8조, 제8조의2, 제9조, 제9조의2, 제10조, 제11조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조, 제17조, 제18조). 긴급복지지원법 제정 당시 제정 이유를 살펴보면, “경제 양극화 및 이혼 증가 등 사회변화 속에서 소득상실, 질병과 같이 갑작스러운 위기상황이 발생한 경우 누구든지 손쉽게 도움을 청하고 필요한 지원을 받을 수 있는 제도를 마련하기 위하여 지역사회의 각종 복지 지원을 활용하여 위기상황에 처한 자를 조기에 찾을 수 있는 체계를 갖추고 이들에게 필요한 지원을 신속하게 실시하며 기존의 공공부조제도나 사회복지서비스와 연계되도록 하려는 것임.”⁵⁷⁾이라고 명시하고 있으며, 긴급복지지원법은 국민기초생활보장법에 의한 수급자에 해당하지 않는 빈곤층 중

56) 대법원 2020. 11. 26. 선고 2020두42262 판결 등

57) 구 긴급복지지원법(법률 제7739호, 2005. 12. 23. 제정) 제정 이유

갑작스러운 위기상황에 처하여 긴급하게 생활을 지원해야 할 필요가 있는 사람을 대상으로 신속하게 생계 등을 지원하기 위한 취지⁵⁸⁾에서 제정된 법이라고 볼 수 있다. 긴급복지지원제도가 사회복지제도의 일부로, 기존의 기초생활보장제도나 사회복지서비스와의 연계성 하에서 만들어진 공공부조 제도이므로, ‘긴급지원’이라는 용어보다는 ‘긴급복지지원’이라는 용어가 제도의 취지와 목적을 더 잘 설명할 수 있을 것으로 보이며, 법조문에서도 ‘긴급복지지원’으로 용어를 통일시키는 것이 더 적절하다고 보인다.

2. 타 법률, 제도와의 관계

긴급복지지원법 제3조 제2항은 “「재해구호법」, 「국민기초생활 보장법」, 「의료급여법」, 「사회복지사업법」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 이 법에 따른 지원 내용과 동일한 내용의 구호·보호 또는 지원을 받고 있는 경우에는 이 법에 따른 지원을 하지 아니한다.”라고 규정하고 있어, 타 법률에 따른 지원이 있을 경우 지원을 하지 않는다는 보충성의 원칙을 적용하고 있다. 그러나 긴급복지지원제도는 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원하는 것을 제도의 목적으로 하고 있는데(긴급복지지원법 제1조, 제8조 제3항), 타 법률에 의한 지원이 신청 후 결정이 지연되거나 지원 수준이 충분하지 못하여 위기상황이 지속되는 경우, 보충성의 원칙을 지나치게 엄격하게 적용하면 법의 목적에 부합하는 보호를 제공하지 못하게 될 우려가 있다.

또한 「국민기초생활 보장법」 제3조 제2항 또한 “부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 지원에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. (후략)”라고 규정하고 있어, 긴급복지지원법과 「국민기초생활 보장법」 간에 타 법률 지원 우선의 원칙이 상호 충돌하여 빈곤층이 양 법제에서 모두 배제되는 상황이 발생할 수 있는 문제점이 있다.⁵⁹⁾

따라서 보충성의 원칙을 완화하여, 긴급복지지원법 제3조 제2항에 단서를 신설하고, “타 법률에 의한 지원을 신청하거나 이미 받고 있는 경우에도 위기상황의 개선을

58) 이준일, 헌법과 사회복지법제, 세창출판사, 96면 (2010)

59) 윤석진, 조용준, 조영기(2010), 국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대한 입법평가, 한국법제연구원

위하여 필요한 경우 이 법에 따른 지원을 할 수 있다.”라는 예외규정을 두는 것이 바람직하다.

긴급복지지원제도는 원칙적으로 소득상실, 질병이나 부상, 가족으로부터 분리와 같은 예측하기 어려운 위험이 발생하였을 때 작동하는 제도이나 코로나19와 같은 국가적 위기상황에서는 보건복지부가 긴급복지제도의 요건을 일부 완화하여 저소득층의 위기에 대응하기도 하였다. 한편 국가적 재난 상태에 대한 대응을 위한 기본법으로는 「재난 및 안전관리 기본법」이 있으며, 동법 제66조에서 재난으로 인한 피해주민의 생계 안정을 위하여 생계지원금 등 다양한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있으나 요건이 복잡하고 타법 우선 원칙이 적용되고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제66조 제3항, 제4항, 자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정 제9조 등). 국가적 위기상황에서 저소득층은 더욱 심각한 위기상황을 겪을 가능성이 높고, 신속한 지원이 절실하게 필요하므로, 긴급복지지원제도는 국가적 위기상황에서 타 법에 따른 지원이 이루어지기 전 단계에서 신속한 저소득층 지원 역할을 하는 것은 바람직하다고 보인다. 다만 긴급복지지원법 제3조 제2항에서 다른 지원을 우선하는 보충성의 원칙을 규정하고 있고 긴급복지지원의 기간이 제한적이므로, 다른 제도들이 작동하기 전의 사각지대에 개입하는 역할을 하는 것이 적절할 것이다.

3. 위기 사유의 적절성 및 법 개정 방안

2021년 현재 긴급복지지원법, 시행규칙 및 보건복지부 고시에 의하여 긴급지원을 신청할 수 있는 위기 사유는 아래 표와 같다.

〈표 6-10〉 2021년 현재 긴급지원의 위기 사유

- 긴급복지지원법 제2조 (정의) 이 법에서 “위기상황”이란 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 것을 말한다.
1. 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
 2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
 3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
 4. 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
 5. 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
 6. 주소득자 또는 부소득자(副所得者)의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인

영업이 곤란하게 된 경우

7. 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우
8. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우
9. 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우

긴급복지지원법 시행규칙 제1조의2 (위기상황의 기준) 「긴급복지지원법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제8호에서 “보건복지부령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 가구원의 보호, 양육, 간호 등의 사유로 소득활동이 미미한 경우
2. 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여가 중지된 경우
3. 「국민기초생활 보장법」에 따라 급여를 신청하였으나 급여의 실시 여부와 내용이 결정되기 전이거나 수급자로 결정되지 아니한 경우
4. 수도, 가스 등의 공급이 그 사용료의 체납으로 인하여 상당한 기간 동안 중단된 경우
5. 사회보험료, 주택임차료 등이 상당한 기간 동안 체납된 경우
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 사유가 있는 경우

위기상황으로 인정하는 사유 (보건복지부 고시 제2020-73호)

1. 주소득자와 이혼 한 때
2. 단전된 경우(전류 제한기를 부설한 경우 포함)
3. 주소득자 또는 부소득자(가구별 1명 한정)의 휴업, 폐업, 사업장의 화재 등 실질적인 영업 곤란으로 가구의 생계유지 등이 곤란하여 다음의 요건을 모두 충족한 경우
 - 가. 가구구성원 중 주소득자가 부가가치세법에 따른 간이과세자로서 1년 이상의 영업을 지속한 후 휴·폐업신고를 한 경우. 이 경우 간이과세자가 아닌 사업자로서 공급가액이 4800만원 이하도 포함
 - 나. 긴급지원 신청일 기준 휴·폐업신고일이 1개월이 경과하고 12개월 이내인 경우
 - 다. 부소득자의 휴·폐업 또는 사업장의 화재 등 실질적인 영업 곤란 전 소득이 가구구성원 수에 따른 긴급지원 생계지원 금액 이상인 경우
4. 주소득자 또는 부소득자(가구별 1명 한정)의 실직으로 가구의 생계유지 등이 곤란하여 다음의 요건을 모두 충족하는 경우
 - 가. 가구원중 주소득자가 실직했으나 「고용보험법」에 따른 실업급여를 받지 못하거나 또는 실업급여가 종료 되었으나 계속적인 실직 상태로 생활이 어려운 경우
 - 나. 긴급지원 신청일 기준 실직한 날이 1개월 경과 12개월 이내이고, 실직 전 3개월 이상 근로한 경우
 - 다. 1개월간 소정근로시간이 「고용보험법」 제10조제1항제2호 및 같은 법 시행령 제3조제1항에서 정한 적용제외 근로자 기준의 근로시간 이상인 경우
 - 라. 부소득자의 실직 전 소득이 가구구성원 수에 따른 긴급지원 생계지원 금액 이상인 경우
5. 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란하고 다음의 요건을 모두 충족하는 경우
 - 가. 가족이 없거나 가족과의 관계가 단절된 경우 또는 가족이 미성년인 자녀, 65세 이상인 자, 장애의 정도가 심한 장애인으로만 구성되는 경우
 - 나. 구금기간이 1개월 이상으로서 긴급지원 신청일 기준 6개월 이내 출소한 경우
6. 가족으로부터 방임·유기 또는 생계유지의 곤란 등으로 노숙을 하는 경우로 다음의 요건을 모두 충족하는 경우
 - 가. 노숙인 시설 및 노숙인 종합지원센터에서 노숙인을 사정하여 시·군·구청장에게 긴급지원대상자로 신청한 경우
 - 나. 노숙을 한 기간이 6개월 미만일 때
7. 삭제
8. 겨울철 복지사각지대 발굴 대상자로서 관련 부서로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
9. 통합사례관리 대상자로서 관련 부서로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
10. 자살한 자의 유족, 자살을 시도한 자 또는 그의 가족인 자살 고위험군으로서 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」제13조에 따른 자살예방센터, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제15조에 따른 정신건강복지센터 또는 보건소 등으로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
11. 주소득자 또는 부소득자가 무급휴직 등으로 소득을 상실한 경우
12. 자영업자, 특수형태근로종사자 또는 프리랜서인 주소득자 또는 부소득자의 소득이 급격히 감소한 경우

그런데 현행 법규에서 규정된 위기 사유를 살펴보면, (1) 보건복지부 고시에서 법률에서 위임한 범위를 벗어나 법률에 규정된 위기 사유를 제한하는 내용을 규정하고 있어 법률의 체계적합성에 반하고, (2) 2인 이상의 가구, 주소득자의 존재를 전제로 하여 최근의 위기상황을 잘 반영하지 못하고 성평등적인 법체계의 변화에 부응하지 못하고 있고, (3) 위기의 원인과 위기의 결과(위기로 인하여 발생한 결과)가 혼재되어 규정되어 있어 합리적인 규율을 하지 못하며, (4) 법의 목적에 맞지 않게 예상가능한 위기까지 사유가 확대되는 등 문제점이 있다. 또한 긴급복지지원법의 목적은 위기상황에 처한 사람을 신속하게 지원하는 것에 있는바(긴급복지지원법 제1조), (5) 위기 사유를 지나치게 세부적으로 규정하여 시급한 지원의 필요성이 있는 사안을 적절한 사유가 없다는 이유로 지원을 하지 못하게 될 우려가 있다. 따라서 제도의 목적과 법의 합목적성을 고려할 때 긴급복지지원법 및 하위규정 상의 위기 사유의 내용을 정비할 필요가 있다고 본다. 이하에서는 현행 법규의 문제점을 살펴보고, 법 개정 방안을 제안해 본다.

가. 법의 위임범위를 벗어나는 보건복지부 고시의 문제점

긴급복지지원법 제2조 9호는 위기 사유 중 하나로 “그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우”라고 규정하고 있는바, 법문의 해석상 제2조 제1호부터 제8호에 해당하지 않은 경우에도 긴급복지 지원을 확대할 수 있는 사유를 보건복지부장관이 고시할 수 있는 근거규정이라고 볼 수 있다. 그런데 긴급복지지원의 사유에 대한 보건복지부 고시(제 2020-73호)는 긴급복지지원법 제2조 제6호, 제7호에 해당하는 사유(주소득자 또는 부소득자의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등 실질적인 영업이 곤란하게 된 경우, 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우)에 대한 구체적 요건을 고시 3호, 4호에 상세하게 규정하고 있어, 법의 적용을 오히려 제한하는 내용이 포함되어 있다. 이는 법률에 규정된 문언적 의미를 벗어나 하위법규인 보건복지부 고시에 의하여 상위법의 내용을 제한하는 것이며,⁶⁰⁾ 이러한 경우 위임입법의

60) 대법원 2010. 4. 29. 선고 2009두17797 판결에서 대법원은 “특정 사안과 관련하여 법률에서 하위 법령에 위임을 한 경우 하위 법령이 위임의 한계를 준수하고 있는지 여부를 판단할 때는 당해 법률 규정의 입법 목적과 규정내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계를 종합적으로 살펴야 하는바, 위임 규정 자체에서 그 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 그 문언적 의미의 한계를 벗어났는지 여부나, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하

한계를 벗어난 위법한 고시로 국민에 대하여 효력이 발생하지 못하는 문제가 있다. 따라서 긴급복지지원법을 개정하거나, 고시를 개정하여 법의 위임을 벗어난 고시의 내용을 수정하여야 할 것이다.

나. 최근의 위기 상황과 성평등한 법체계의 변화를 반영하지 못하는 위기 사유

긴급복지지원법 제2조의 위기사유는 ‘주소득자’(1호, 6호, 7호), ‘부소득자’(6호, 7호)와 같이 2인 이상으로 구성된 가구를 전제로 가정 경제에 대한 기여도를 차등적으로 평가하는 조문이 포함되어 있고, ‘원만한 가정생활을 하기 곤란한 경우(4호)’와 같이 법조문의 내용이 해석하기 모호한 항목도 있다. 이는 긴급복지지원의 대상자의 상당수가 1인 가구인 현실에도 부합하지 않고 성평등과 남녀고용평등을 지향하는 법체계의 목표(헌법 제11조, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제1조 등)와도 상충되는 측면이 있으므로 개정하는 것이 바람직하다.

다. 위기의 원인과 위기의 결과가 혼재된 위기 사유

긴급복지지원법 제2조는 대부분 위기상황이 발생하게 된 원인을 중심으로 규정되어 있으나, 하위 규정에서 수도, 가스 사용료 체납(시행규칙 제1조의2 4호), 사회보험료, 주택임차료 체납(시행규칙 제1조의2 5호), 단전(보건복지부 고시 제2020-73호 2호) 등과 같은 위기로 인하여 발생한 결과 역시 위기 사유의 하나로 규정하고 있다. 위기 사유의 규정에 위기상황의 발생 원인과 위기상황으로 인하여 발생한 결과가 혼재되어 있어 동일 선상에서 합리적인 규율이 어렵고 악용될 소지가 있다. 긴급복지지원법 제2조가 위기의 사유에 대한 규정이므로 하위 법규에서 위기로 인하여 발생한 결과를 위기 사유로 규정하는 것은 적절하지 않다고 판단된다.

라. 법의 목적에 부합하지 않은 예상가능한 위기 사유 (출소 등)

나 축소하여서 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 여부 등도 고려되어야 한다.”라고 판시하여, 법률 규정의 문언적 의미를 벗어나는 위임은 한계를 벗어난 것으로 해석하고 있다.

긴급복지지원법은 국민기초생활보장법에 의한 수급자에 해당하지 않는 빈곤층 중 갑작스러운 위기상황에 처하여 긴급하게 생활을 지원해야 할 필요가 있는 사람을 대상으로 신속하게 생계 등을 지원하기 위한 취지에서 제정된 법으로, 법의 취지와 목적상 위기 사유의 ‘긴급성’과 지원의 ‘신속성’(긴급복지지원법 제1조, 제3조, 제4조, 제8조 등)을 특징으로 한다고 볼 수 있다. 그러나 보건복지부 고시 5호에 규정된 교정시설의 출소의 경우, 출소 이후의 사회적, 경제적 위기 상황이 이미 구금시설의 출소 이전부터 예상되고 이에 대한 정책적 준비가 가능할 수 있다는 점에서 미리 예측하기 어려운 ‘긴급성’이 있는 긴급복지지원법 상의 다른 위기 사유와는 차이가 있다. 출소자에 대한 지원을 보건복지부 고시를 통하여 긴급복지지원제도의 역할로 부여하는 것은 갑작스러운 위기 상황에 대한 신속한 지원을 목적으로 하는 긴급복지지원법의 취지 및 목적에 부합하는지 의문이다. 따라서 법무부와 보건복지부의 업무협조를 통하여 출소자에 대한 별도의 복지지원 시스템(국민기초생활보장제도 사전신청 등)을 마련하는 것이 제도의 취지에 부합할 것으로 보인다.

마. 지나치게 상세한 위기 사유 규정의 문제점

긴급복지지원, 국민기초생활보장을 포함한 공공부조 제도의 목적은 “국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는” 것이며(사회보장기본법 제3조 제3호), 특히 긴급복지지원제도는 “생계 곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원”하여 위기 상황에서 벗어나게 하는 것을 목적으로 하고 있다(긴급복지지원법 제1조). 이러한 법의 목적을 고려하면 긴급복지지원의 대상을 위기상황에 처하게 된 이유(“위기 사유”)를 중심으로 선정하고 사유를 지나치게 상세하게 규정할 경우 법의 목적에 반하여 위기 상황에 처해 있고 긴급한 지원이 필요한 대상자를 선정하지 못하게 될 위험이 있다. 현재 긴급복지지원법의 위기 사유와 관련한 보건복지부 고시에서 사업장의 공급가액이나 실직 이전 근로시간까지 명시하는 등, 일부 위기 사유의 내용은 지나치게 상세하게 규정하고 있어, 이러한 조문은 개정하는 것이 바람직하다.

바. 위기 사유 규정의 개정방안

살펴본 바와 같이 현재 긴급복지지원법 및 하위 규정에 의한 위기 사유는 법의 위임 범위를 벗어나거나, 최근의 위기 상황을 제대로 반영하지 못하거나, 지나치게 상세하여 오히려 위기상황을 제대로 규율하지 못하게 될 위험이 있는 등 여러 문제점이 있다. 따라서 핵심적인 위기 사유 중심으로 간략하게 재구성하고 위기 사유에 대한 판단의 여지를 실제 정책을 집행하는 각 지자체에 부여하는 방식으로 법을 개정하고 긴급복지지원법 시행규칙이나 보건복지부 고시의 상당 부분은 삭제하는 것이 바람직하다고 판단된다.⁶¹⁾ 아래에 간략하게 긴급복지지원법 개정안의 내용을 제안할 수 있다.

〈표 6-11〉 긴급복지지원법 제2조의 개정방안

긴급복지지원법 개정안
제2조(정의) 이 법에서 '위기상황'이란 다음 각 호에 해당하여 생계유지가 어렵게 된 상황을 말한다.

1. 실직, 폐업, 파산, 사고, 가구구성원의 보호 등의 사유로 본인을 포함한 가구구성원이 소득의 전부 또는 상당한 부분을 상실한 경우 (소득상실)
2. 가구구성원의 방임, 유기, 학대, 폭력 및 이혼 등의 사유로 기존 가구구성원과의 분리가 발생한 경우 (가구구성원과의 분리)
3. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우 (질병, 부상)
4. 화재, 자연재해 등 사건사고가 발생한 경우 (사건사고)
5. 위 1호 내지 5호에 준하는 위기상황으로 지방자치단체의 조례로 정한 경우
6. 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우

한편 긴급지원의 내용에 관하여 규정한 제10조의 2항에서 “제9조 제1항 제1호 나목(의료지원)에 따른 지원은 위기상황의 원인이 되는 질병 또는 부상을 검사, 치료하기 위한 범위에서 한 번 실시”한다고 규정되어 있어, 긴급지원 사유 중 질병 또는 부상(긴급복지지원법 제2조 제2호의 사유가 아닌 경우 다른 사유로 긴급지원대상자가 된 경우 의료지원을 하는 것이 법에 위반하는 것이 아니냐는 문제제기가 있다. 긴급지원의 종류 및 내용에 대하여는 대통령령에 정하도록 되어 있으며(긴급복지지원법 제9조 제2항), 시행령에서는 “법 제9조 제1항 제1호 나목에 따른 의료지원의 대상은 긴급지원대상자로서 법 제2조 제2호에 해당하는 사유로 의료비를 감당하기 곤란한 사람”(긴급

61) 단 이 경우 지자체의 담당 공무원이 판단의 재량에 대한 부담을 느껴 오히려 더 경직되게 제도를 운영할 위험성도 있으므로, 보건복지부 지침에서 위기 사유의 구체적인 판단기준을 예시로 제시하고 개별 사안에서는 재량의 여지가 있다는 점을 지침에 명시해도 좋을 것이다.

복지지원법 시행령 제3조 제1항)이라고 규정하고 있어 발생하는 문제인 것으로 보인다. 그러나 긴급복지지원법 제2조의 위기상황은 중복하여 발생하는 것이 충분히 가능하고 (실업 상태이면서 부상을 당하거나, 소득을 상실한 상태에서 질병이 발생) 하나의 주된 위기상황을 이유로 지원을 한다는 이유로 다른 사유로 인하여 발생한 지원을 하지 않는다는 것은 법의 취지에도 반하고, 긴급지원의 종류를 한 가지만 제공하도록 제한하지 않고 있는 법규정(긴급복지지원법 제9조)에도 반하는 해석이다. 따라서 긴급복지지원법의 위기사유 선정과 상관없이 의료지원 대상이 되는 것도 가능하다고 보이며, 다만 향후 불필요한 문제소지를 없애기 위하여 긴급복지지원법 시행령 제3조 제1항 중 “법 제2조 제2호에 해당하는 사유로” 부분을 삭제하는 것이 바람직하다.

4. 지원기준 및 절차의 적절성

긴급복지지원법은 긴급복지지원법의 지원 대상을 “위기상황에 처한 사람으로서 이 법에 따른 지원이 긴급하게 필요한 사람”으로 규정하고(긴급복지지원법 제5조), 현장 확인 결과 위기상황의 발생이 확인된 사람에 대하여는 지체 없이 지원을 하도록 규정하면서(긴급복지지원법 제8조), 지원 이후 사후적으로 긴급지원이 적정한지 조사를 하고(긴급복지지원법 제13조, 제14조), 심사결과 적정하지 않다고 판단하면 지원한 비용의 전부 또는 일부를 반환하게 할 수 있도록 규정하고 있다(긴급복지지원법 제15조). 이에 따라 긴급지원의 적정성의 판단기준에 대하여는 소득은 기준 중위 소득의 75% 이하(긴급복지지원법 시행령 제7조 제2항 1호), 금융재산은 500만원 이하(단 주거지원은 700만원 이하, 보건복지부 고시 제2017-197호), 재산의 합계액은 대도시 1억 8800만원, 중소도시 1억 1800만원, 농어촌 1억 1000만원(보건복지부 고시 제2020-317호)이 적용된다.

그런데 법에서 긴급지원의 요건에 관하여 위기상황과 긴급한 필요라는 추상적인 내용으로만 규정하고(긴급복지지원법 제5조), 행정청으로 하여금 신속하게 지원하도록 하면서, 사후적으로 소득과 재산을 조사하여 이에 부합하지 않을 경우 이미 지급한 지원을 환수하는 것은 선정과정에서는 기준을 제시하지 않고 행정청의 사후 심사에 대한 위험부담을 수급자에게 부과하는 것으로 해석되어 문제가 될 소지가 있다. 따라서 사후심사를 통하여 지원비용을 환수하기 위해서는 긴급복지지원법의 긴급지원대상자의

정의 규정인 제5조에 긴급지원대상자란 “위기상황에 처한 사람으로 이 법에 따른 지원이 긴급하게 필요하고 대통령령으로 정한 소득과 재산 기준에 부합하는 사람”이라는 점을 명시하는 방법으로 긴급지원의 요건으로 재산, 소득 기준을 규정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

한편 긴급복지지원법 제8조 제3항은 “위기상황의 발생이 확인된 사람에 대하여는 지체 없이 제9조에 따른 지원의 종류 및 내용을 결정하여 지원을 하여야 한다.”라고 규정하여 지원의 신속성 원칙을 규정하고 있으며, 법의 위임을 받은 시행령에서 사후조사를 1개월 내에 마쳐야 한다는 원칙을 규정하고 있을 뿐 지원의 기한에 대하여 명시하고 있지 않은데, 보건복지부 지침인 “긴급복지지원사업 안내”를 통하여 요청 또는 신고 후 72시간 내에 지원 원칙을 규정하고 있다. 위기상황의 빈곤층을 위한 신속한 지원이라는 제도의 목적을 고려할 때 신속하게 긴급지원제도를 운영하는 것은 의미가 있으나, 지침에서 지나치게 짧은 기한을 설정하고 이후 사후심사 및 지원중단, 환수까지 규정하고 있어, 담당 인력의 부담이 과도하고 제도의 합리적인 운영이 어려울 수 있다고 보인다. 따라서 법에 근거하지 않은 처리 기한(72시간)은 지침에서 삭제하거나 지원을 방지하는 수준으로 연장하여 합리적인 처리가 가능하도록 하는 것이 바람직하다고 보인다.

5. 전달체계 질 제고

긴급복지지원제도는 위기상황에 처한 대상자를 발굴하고, 지원여부를 신속하게 판단하여 즉시 지원을 제공하는 단기지원이며, 상담, 현장확인, 지원결정 및 지원, 사후 확인조사, 연장결정, 환수에 이르기까지 업무를 신속하게 처리해야 하여 담당 인력의 업무가 과중될 수 있다. 현재는 긴급복지지원 관련 업무 담당자가 지자체별 평균 1.54명에 불과하여 담당자의 업무 강도가 높고 업무 과중으로 인한 소진이 발생하기 쉬우며, 이러한 이유로 기피 업무가 되어 경험이 적은 신규 인력을 배치하는 사례도 발생하고 있어 전달체계가 안정적으로 운영되기 어려운 상황이다.

긴급복지지원제도를 안정적으로 운영하고 담당 인력의 휴식권을 보장하기 위하여 각 기초지자체별로 최소 2인 이상의 담당자가 근무할 필요가 있다고 보이며, 긴급복지지원법 제6조 제3항을 개정하여 “시장·군수·구청장은 이 법에 따른 긴급지원사업을

수행할 담당공무원(이하 “긴급지원담당공무원”이라 한다)을 2인 이상 지정하여야 한다.(후략)”고 규정하는 것이 바람직하다고 보인다.

6. 중앙부처와 지방자치단체의 역할분담 방안

긴급복지지원법은 긴급복지지원과 관련하여 현장확인 및 지원, 사후조사, 적정성 심사, 지원중단 및 비용환수 등의 역할을 기초지자체가 하도록 하고 있어(긴급복지지원법 제6조, 제8조, 제10조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조), 긴급복지지원의 실질적인 집행은 대부분 기초지자체 차원에서 이루어진다고 볼 수 있다. 위기상황에 놓인 사람을 신속하게 지원하여 사회안전망의 기능을 하는 긴급복지지원제도의 취지상 당사자와 직접적으로 신속하게 소통하는 기초지자체가 집행과 관련하여 주요한 역할을 하는 것이 타당하다고 보인다. 그러나 지역에 따라 긴급상황에 대한 대처에 지나친 차이가 발생하게 되는 것이 문제가 있으므로, 중앙정부 차원에서 긴급복지제도의 기본 원칙과 운영 방안에 대한 최소한의 지침을 마련하되, 개별 기초지자체가 어느 정도의 자율성을 가지고 집행을 하는 것이 바람직한 방향으로 보인다. 따라서 앞서 제안한 바와 같이 위기 사유의 판단에 지자체의 판단여지를 두는 방식으로 법을 개정하는 것이 바람직하다.

또한 위기 상황에 따라서 개별 기초지자체에서 적절한 지원방식을 고안하여 지원하는 것이 더 적절할 수 있다. 현재 긴급복지지원법 제9조 제1항 1호 바목은 긴급지원의 종류로 “그 밖의 지원 : 연료비나 그 밖에 위기상황의 극복에 필요한 비용 또는 현물 지원”이라고 규정하고 있어 지자체 재량의 여지가 있는 것으로 해석될 여지가 있으나, 시행령에서 “법 제9조 제1항 제1호 바목에 따른 그 밖의 지원의 종류는 연료비 및 해산비, 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 지원으로 한다.”라고 규정하여(긴급복지지원법 시행령 제6조 제1항), 기초지자체가 적절한 지원방식을 자율적으로 선택할 가능성을 제한하고 있다. 개별 대상자에게 필요한 긴급지원의 종류에 대하여는 현장에서 직접 수급자를 만나는 기초지자체에 재량을 주는 것이 바람직하다고 판단되며, 긴급복지지원법 시행령 제6조 제1항을 개정하여 “법 제9조 제1항 제1호 바목에 따른 그 밖의 지원의 종류는 연료비 또는 해산비, 그 밖에 시장, 군수, 구청장이 위기상황의 극복에 필요하다고 판단하는 지원으로 한다.”이라고 명시하는 것을 제안한다.

제4절 사회적 재난에 대응하는 제도 개선 방안

1. 코로나19 확산에 따른 긴급복지지원의 대응과 평가

코로나19 확산이라는 사회적 재난은 우리 사회 곳곳에 영향을 미쳤고, 더 취약한 집단이 존재하여 그 영향은 이질적이다. 정부의 재정지원은 더 영향을 받은 취약집단을 대상으로 집중하여 지원하였고, 제5장 제1절에서 그 효과를 지표로 확인할 수 있다. 긴급복지지원은 긴급지원 패키지와의 제도 목적을 고려하여 사회적 위험에 대응하고자 하는 기존 제도로부터 보호받지 못하는 생계위기가구를 위기로부터 구제하여 회복 및 극복을 위한 긴급지원 패키지로 연계하는 최후이자 최초의 안전망으로 기능하였다고 볼 수 있다.

기존 긴급복지지원 체계에서 일차적으로는 한시적으로 일반재산과 금융재산 기준을 완화하여 포괄성을 확대하였다. 이들에 대해서는 기존 긴급복지지원에 의한 위기사유를 적용하되, 코로나19로 인한 소득 손실을 추가 사유로 지정하여 제도에서 포괄하였다. 278,062가구가 신청하여 274,897가구가 수급하였다. 기존 제도에 의한 지원을 제공하여 생계비를 예산 범위 내에서 2개월 이상 지급할 수 있어 평균 2.89회 지급하였고(〈표 5-23〉 참조), 의료비와 주거 외 부가급여를 지원할 수 있었다.

이차적으로 2020년 하반기에는 위기가구 긴급생계지원을 도입하여 소득 감소를 증명할 것을 조건으로 금융재산 기준을 미적용하고 일반재산 기준을 대폭 완화하여 가구 규모에 따라 생계비를 일시적으로 지원하였다. 당시 공적자료를 활용해 소득 감소를 증명하기 어렵다는 민원이 다수 발생하였고, 일회성의 생계지원을 최초로 도입하였으므로 제도 홍보가 미흡하였다는 지적이 있다. 신청 기간 연장 및 지속적인 홍보와 소득 감소 방안 완화로 최종적으로 약 45만 가구가 신청하여 약 36만 가구를 지원하였다(〈표 5-9〉 참조).

또한 2021년 상반기에 한시생계지원을 도입하였다. 이때에는 위기가구 긴급생계지원의 소득 및 재산 기준을 준용하고, 실직 등 코로나19 확산 이후 소득 감소한 이들을 대상으로 신청기간 내에 신청 건을 접수하여 가구당 50만 원을 일회성으로 지원하였다. 최종적으로 약 82만 가구가 신청하여 약 65만 가구를 지원하였다(〈표 5-9〉 참조).

2020년 위기가구 당시는 소득감소 증빙의 어려움, 홍보효과 미비, 대상자들의 무관심 등으로 신청이 매우 저조하여 지원예상가구 목표치에 도달하지 못했지만 이번 2021년 한시 생계지원 사업에서는 작년과 다르게 많은 대상자가 지원하여 자치구 지원예상가구 목표치수에 거의 도달하였다고 봄(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

2020년 위기가구 긴급생계지원 신청률은 저조했다. 소득감소 어려움이 있지만 행정에서는 구비서류가 있지 않으면 인정되지 않아 그 제도 초기때 난리였다(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

긴급복지지원 및 한시적 기준 완화의 경우, 기존 담당 공무원이 업무를 담당하였고, 일회성의 지원인 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 T/F팀을 구성하도록 하였다. 이때, 이미 업무가 가중된 긴급복지지원 담당 공무원은 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원 T/F 대상에 포함하지 않도록 하였으나 현장에서는 지자체에 따라 상이하게 적용된 것으로 보인다. 이 과정에서 실시간으로 제도를 개선하였고, 현장에서는 실무자가 제도 개선 내용을 파악하고 민원을 응대하며 대상자를 선정, 지원하는 일련의 업무를 담당하면서 어려움을 겪은 것으로 보인다.

정책의 조건을 만들면서 대외적으로는 마치 편셋지원을 하는 것처럼 보였으나 실무적으로는 편셋을 만들 수 없는 조건으로 실무진이 힘든 과정을 거칠 수밖에 없었다(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

또한 위기가구 긴급생계지원, 특히 한시생계지원은 연중 신청 및 지원이 가능한 긴급복지지원과 달리 일회성의 지원으로서 신청기한이 제한되어 있어 제도를 뒤늦게 인지한 잠재적 대상자가 지원을 받지 못하는 경우도 발생했다.

이 글을 쓰는 날⁶²⁾에도 한시생계지원 신청은 끝났지만 문의전화가 왔다. 아는 분은 받는다고 하는데 본인도 신청하고 싶다는 거였다. 아쉽게도 신청기간이

62) 이 사회보장현장모니터링포럼은 한시생계지원 지급이 종료된 2021년 6월 하순에 실시되었음.

아님을 알려드렸고 그분이 이해하고 전화를 끊어서 다행이지 대부분 화를 많이 냈(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

기존 제도의 포괄성을 확대하는 방안(한시적 기준 완화)과 유사한 신규 제도를 도입하는 방안(위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원)이 모두 활용되었다고 볼 수 있다. 금융재산 기준을 미적용하고 일반재산 기준을 대폭 확대한 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원의 대상자 인적 특성 및 소득과 재산 등 경제력 수준이 긴급복지지원제도 및 한시적 기준 완화의 대상자와 다소 이질적이고, 긴급복지지원 대상자 범위를 약간 벗어나는 한계(marginal) 생계위기가구로 보인다는 점에서 대상자 포괄성의 노력은 성과를 보인 듯하다. 그러나 긴급하게 도입하여 일회적 지원의 홍보 부족이나 공적자료를 활용한 최근 소득 감소의 위기상황 증빙 어려움, 제한적인 신청기한으로 인한 사각지대 발생 등의 한계를 보인 것도 사실이다.

제3장 제2절에서 검토한 독일 사례를 돌아보면, 촘촘하게 설계된 사회보장제도를 활용하여 대상자 선정 기준을 완화하거나 지원 수준을 높이고 기간을 연장하여 코로나 19 확산이라는 사회적 재난에 대응했다. 이 때문에 신규 제도 도입으로 인한 대상자와 일선 현장에서 혼란을 겪지 않고 대상자를 신속하게 모집하고 지원할 수 있었다. 사회적 재난에 특화된 새로운 지원을 도입하여 비어 있는 사각지대를 지원할 수 있지만, 공공부조와 사회보험 등 기존 사회안전망을 정교하게 구축하여 위기상황에 신속하게 대응하는 것이 보다 효과적일 수 있다.

2. 사회적 재난 범위 및 심각성에 따른 대상자 포괄성 단계적 확대 시나리오

코로나19 바이러스 감염증 확산 등 사회적 재난의 영향으로부터 절대적으로 자유로운 사람은 없다. 하지만 그 영향의 크기는 이질적이어서, 더 취약한 사람이 있다. 실업이나 소득 손실 등으로 인한 피해를 완화하는 것은 사회적 재난으로부터의 회복할 수 있는 능력(resilience)을 확보하는 공적인 방안이기도 하고, 사회적 재난으로부터 당장의 충격을 완화하여 삶의 질 수준을 보전하기 위한 노력이기도 하다.

특히 경제적 곤란을 경험하는 생계위기가구를 대상으로 하는 재정지원은 대상자 범위를 단계적으로 확대하는 방안이 유효하다. 대상자 포괄성을 확대하기 위한 방안은

몇 가지 측면에서 고려할 수 있다. 첫 번째는 소득 및 재산 기준이다. 코로나19 확산에 대응한 생계위기가구 재정지원의 일환으로 긴급복지지원 한시적 기준 완화에서는 일반재산 기준과 금융재산 기준을 단계적으로 완화하였고, 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원은 금융재산 기준을 미적용하면서 일반재산 기준을 대폭 완화한 바 있다. 이로써 위기가구 긴급생계지원 및 한시생계지원의 대상자 집단은 긴급복지지원 한시적 기준 완화 대상자 집단에 비해 2~3인의 가구규모 비중이 늘거나 소득 및 재산 수준이 높은 등 다소 이질적인 특성을 보였다. 즉, 금융재산 기준을 미적용하고 일반재산 기준을 대폭 완화하여 위기로 인하여 빈곤 등 생계곤란의 상황에 처할 가능성의 심각성을 기준으로 대상자 포괄성을 단계적으로 확대한 것으로 보인다. 향후 전국적인 규모의 사회적 재난이 장기화될 시, 긴급복지지원제도를 기반으로 일반재산 기준과 금융재산 기준, 소득 기준을 단계적으로 완화할 수 있다.

두 번째는 대상자 특성이다. 청년과 노인의 인적 특성 및 소상공인, 노점상 등의 경제활동 특성을 고려할 수 있다. 일선 현장에서는 청년들의 경우 원가족의 경제력을 통제할 수 없었다는 점을 토로했다. 이미 기초연금을 수급하여 상·하반기 확인 조사를 하는 기존 소득보장체계 내에 있는 노인의 경우 추가 소득 및 재산조사를 하는 것이 중복임을 확인하기도 하였다. 후술하겠지만 행복e음 시스템 내에 각 지원 방안의 프로그램을 매번 새롭게 구축하여 적용하였고, 국세청에 의한 개인 단위의 소득 조사나 사회보험 등 타 시스템에 의한 공적자료 조사가 지연되거나 분리되었다. 실시간 소득조사 시스템 및 공적이전소득을 파악할 수 있는 시스템들과의 연계가 필요하다.

젊은 친구들(90년생)이 부모님과 분가하여 다른 집에서 잘 살고 있으면서 실직 등으로 긴급생계비 신청하면 안되는 이유가 없어서 지원했음. 정말로 어쩔 수 없이 부모님 도움을 받지 못하고 힘들게 사는 젊은이들에게는 지원이 필요할 것임(여수시).

연령층을 구분해서 소득 파악을 적용하면 어떨까 하는 생각을 했음. 65세 이상 기초연금을 받으시는 대상의 경우 상반기와 하반기 확인 조사를 하기 때문에 이를 활용하여 소득 손실 증빙을 제외 처리하면 대상자도 신청에 용이하고 일선에서도 해당 서류로 인해 어려움을 겪는 부분을 줄일 수 있다고 생각함(사회

보장현장모니터링포럼 전문위원).

세 번째는 접근성이다. 제도를 설계하고 대상자 포괄성을 확대하더라도 당사자가 인지하지 못하면 제도의 실효성이 떨어진다. 제3장 제2절에서 검토한 독일의 경우, 일련의 질문 리스트를 통해 대상자의 상황을 파악하고 지원 프로그램을 매칭하였다. 위기를 경험한 당사자가 뉴스나 거리 현수막을 보고 개별 제도를 선택적으로 인지하고 스스로 신청하도록 한 우리의 방식과 다소 상이하다. 대상자로 하여금 정확한 제도 명칭을 알지 않더라도 온라인과 오프라인에서 본인의 상황에 맞는 다양한 지원 프로그램을 확인하고 지원할 수 있도록 접근성을 높이는 방안이 필요하다.

3. 긴급복지지원 인프라 구축

가. 담당 인력 확충

신청 접수부터 지원 결정과 지급, 지원 및 심의위원회 관리, 종료 및 사후관리까지 일련의 긴급복지 업무를 담당 인력이 소화한다. 더욱이 코로나19 확산에 대응한 재정 지원에 직·간접적으로 투입되어 가중된 일을 맡게 되어 물리적으로 제한된 시간과 에너지를 활용해 더 많은 사례를 처리해야 한다. 그래서 코로나19 확산에 대응한 재정지원 확대는 필연적으로 현장 인력의 업무량 증가로 이어졌다. 그 결과는 담당 인력의 소진으로 나타났다. FGI에서 만난 현장 공무원 중에는 긴급복지 업무를 벗어나기 위해 휴직을 계획하고 있거나 계획하고 있는 동료들이 있다고 하였다.

제가 7년 차인데 코로나 업무 맡고 나서 1년 동안 소진이 너무 많아서 10월에 휴직을 할 예정입니다(충북)

더욱이 코로나19 확산에 따른 생계위기가구에 대한 위기가구 긴급생계지원 및 한시 생계지원 등의 신규 지원에서는 T/F로 대응했지만 홍보 및 신청자 서류 마련 및 접수를 지원하는 등의 업무가 가중되었다. 사회보장현장모니터링포럼 전문위원은 담당자의 노력에 따라 신청률의 차이가 크다고 했다. 담당 인력의 역량이 제도 성과로 직접

이어지는 것이다.

농촌의 경우 저소득 근로소득 종사자가(농업소득 제외) 거의 없어, 주로 지자체에서 발굴한 사례가 많았음. 지역 특성상 미디어 등에 취약한 노인인구가 많다 보니 담당자들의 노력에 따라 신청률이 달라진 경우가 많음. 노인들은 상당히 복잡하고 까다로운 절차 때문에 뭐가 뭔지 알 수 없어 포기하거나 힘들어하는 분들도 없잖아 있는데 담당자들이 수시로 홍보를 하고 발굴을 통해 신청할 수 있도록 독려하고 증빙서류를 쉽게 제출할 수 있도록 도와주는 등 읍·면마다 담당자들의 노력으로 신청률의 차이가 크게 나고 있다(사회보장현장모니터링 포럼 전문위원).

전국적 단위의 사회적 재난이 장기화되면 그로 인하여 피해를 입어 공적인 지원이 필요한 국민의 절대적인 규모가 늘어난다. 공적 지원이 효과적으로 이루어지기 위해서는 업무 역량을 확보하고 있는 담당 인력이 절대적으로 필요하다. 이들은 단기간의 채용에 의해 업무에 대한 이해도가 제한적이고, 신분이 보장되지 않아 조사 권한이 제한되는 등의 한시적 인력이어서는 재난 상황에 대응하기에 한계가 있다. 재난은 예측하기 어렵고, 발생했을 때 여파가 상당하다는 점에서 상시 인력의 확보가 절실하다.

나. 행복e음 시스템 개선

재난에 의한 소득 손실은 즉각적이다. 하지만 현행 시스템에 의한 소득 파악은 1년 내지 2년의 시차를 두고 있다. 행복e음 시스템 내에 각 지원 방안의 프로그램을 매번 새롭게 구축하여 적용하였고, 국세청에 의한 개인 단위의 소득 조사나 사회보험 등 타 시스템에 의한 공적자료 조사가 지연되거나 분리되었다. 실시간 소득조사 시스템 및 공적이전소득을 파악할 수 있는 시스템들과의 연계가 필요하다.

동행정부지센터 최일선에서 시민들에게 안내하며 불합리 하다고 판단되는 부분은 휴폐업증명서를 발급 받을 때 담당공무원이 권한이 없어 공적 시스템을 활용하지 못하고 민원인이 직접 발급 |받아 제출해야 하는 경우이다(사회보장

현장모니터링포럼 전문위원).

4. 실시간 소득 파악을 위한 시스템 연계

국세청에서는 2021년 3월 전국민 고용보험 도입의 제도 기반으로서 실시간 소득 파악 시스템 구축을 위한 준비단을 출범하였다(국세청 보도자료, 2021.3.11.). 소득과 고용과 복지를 연계한다는 목적으로 복지e음 체계를 구축하였다⁶³⁾. 여기에서 그동안 소득 파악이 어려웠던 일용근로소득자의 지급명세서를 작성, 제출하는 등 소득 파악에 소요되는 시차를 줄이고, 국세청에서 관할하고 있는 근로장려금 및 자녀장려금과 즉각 연동하는 등 소득보장제도 대상자의 접근성을 확보하고 있다. 이뿐만 아니라 소득 및 재산의 공적자료 조회 범위를 현실화하고 소득 정보와 연계하여, 총소득이 감소한 취약계층을 즉시 발견할 수 있는 시스템 구축과 개선이 요구된다.

2021년 시행된 한시생계지원은 직업군을 제한하지 않았는데, 위에서 언급한 대로 2019년 하반기 또는 2020년 하반기와 현재 시점(2021년 1~5월)을 비교하는 것 자체가 모순이 있다고 생각한다. 또한 코로나로 인해 실적이 아닌 정년 퇴직의 경우로, 2019~2020년 사이에 60세 또는 65세가 넘어서 퇴직한 경우 당연퇴직임에도 불구하고 재산 기준을 충족하면 소득이 줄었기 때문에 해당 제도의 대상에 포함되기 때문에 이 또한 문제가 있다고 생각한다(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

4대보험 가입 급여소득자의 소득관련 공적자료는 매우 정확하다. 그러나 사업 소득자에 대한 공적자료는 실질적으로 신뢰성이 떨어진다. 이는 평소의 세무행정에 대한 문제이며 코로나-19와 같은 갑작스러운 상황에 맞추어 생각할 수 있는 부분은 아니다. 복지급여가 확대되고 있는 현 추세를 고려할 때 국민의 대다수가 인정할 수 있는 명확하고 공정한 소득 파악 및 세무행정의 발전이 무엇보다 필요하다(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

63) 국세청 복지e음 웹페이지(https://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/index_pp.xml)에서 2021.11.27. 검색)

또한 농업인이나 어업인, 임업인 등 계절적 소득을 확보하는 인구의 소득을 파악하고 소득 감소를 증빙할 방법을 모색할 필요가 있다. 특정 시점 소득을 기준으로 하는 일회성 지원의 경우, 계절적 소득원을 가진 인구집단의 경우 소득이 과대추정되거나 과소추정될 수 있다.

코로나19로 위기 상황에 처한 가구 중 기존의 복지제도나 코로나19 피해 지원 사업의 혜택을 받지 못하는 저소득 위기가구의 생계를 한시적으로 지원해주는 대책의 일환인 한시 생계지원의 경우 저소득층은 실질적으로 근로소득 감소는 거의 없으며(소득이 없는 경우가 많음), 농촌의 경우 대다수가 근로를 하지 못하는 노인이거나, 혹은 농업소득으로 생계를 유지하기 때문에 증빙이 어려운 사례가 꽤 있었음. 최대한 서류를 간소화하고 다양한 입증 서류 허용으로 신청인의 증빙 부담을 덜어 줬다고 하나 정규직이 아닌 일용직이나 농업소득은 증빙에 어려움은 있음(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

70세 노인이 마당이나 밭에서 들깨, 콩, 고추 등을 심어 2020년에 시장 등에서 도소매로 소량 판매하는 것도 본인의 소득 감소 신고서만으로도 지자체 긴급생활보장 심의위원회 심의를 거쳐 지원대상자로 결정됨. 2021년 5월은 벼 등 농산물 수매, 자가소비, 시장거래 등이 수확시기가 아니라서 전부 소득이 “0”으로 되어 지원대상자로 결정되었음(사회보장현장모니터링포럼 전문위원).

실시간 소득 파악 시스템과의 연계는 대상자를 즉시 발견할 뿐 아니라 사실상 과세정의를 확보하는 데에도 기여할 수 있다. 2021년 추경을 통해 점포가 없는 노점상의 소득 손실을 보전하고자 한 바 있다. “노점상 소득안정지원자금”은 중소벤처기업부에서 담당하였는데, 코로나19 확산으로 피해를 본 노점상의 경영 안정화를 위해 한시적으로 소득안정자금을 1인당 50만원 지원하기 위해 200억 원의 예산을 편성하였다. 대상자는 2021년 1월 1일 이전부터 영업 중이지만 사업자 등록이 없는 노점상 중 2021년 3월 1일 이후 사업자 등록을 신청한 노점상이었다. 하지만 “세금 내는 자영업자” 측에서 납세의 의무를 다하지 않는 노점상에 대한 지원을 역차별이라 반발하였고⁶⁴⁾, 노

점상 당사자들은 매출을 신고하기 어렵고 세금 납부 부담으로 체납 상태라며⁶⁵⁾ 사회적 갈등이 발발하였다. 결국 신청자는 825명으로 정부가 파악한 노점상 47,865곳 대비 1.8% 수준에 불과하여, 결국 ‘사업자 등록’ 요건을 폐지하였다⁶⁶⁾. 그럼에도 「대한민국 헌법」제10조에 의해 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가지기 위해서는 여전히 동법 제38조에 의하여 납세의 의무를 지는 것이 마땅하다. 적극적인 재정지원을 가능하게 하는 기반이 세금이기도 하다. 실시간으로 소득을 파악하는 것은 갑작스러운 소득 감소로 인해 위기를 맞게 되는 잠재적인 대상자를 발굴할뿐 아니라 과세 대상이 되는 소득을 파악하는 기제로 작동할 수 있다.

5. 생계위기가구의 피해 완화를 위한 코로나19 재정지원 백서 마련

2015년, 메르스 감염증 유행이 있었다. 이에 정부는 「2015 메르스 백서」(중앙메르스관리대책본부, 김남순 외, 2016)를 발간하여, 당시 대응의 성과와 한계를 적시하였다. 코로나19 확산이 시작된 무렵, 메르스 감염증 확대에 대응한 과거 경험을 돌아보며 마련했던 방역 체계는 효과가 있었던 것으로 평가된다. 코로나19 확산이 장기화되면서 정부의 대응은 생계위기가구 대상 지원을 포함해 다각도로 이루어졌다. 성과도 있었고 한계도 있었다. 정부의 노력에 대한 평가와 시사점을 도출하는 종합 백서는 향후 또 다른 사회적 재난이 발생했을 때 참고서가 될 수 있다.

64) ‘자영업자 “세금 내는 우리만 호구” 노점상 재난지원금에 반발’(중앙일보, 2021.2.28.)

65) ‘정부 “사업자 등록해야 지원금”... 노점상 반발’(한국경제, 2021.3.3.)

66) ‘노점상 재난지원금 9월 지급될 듯... 사업자등록 요건 폐지’(TBS, 2021.8.18.)



국내문헌

- 국세청, (2021.3.11.). 소득자료관리준비단 출범, 소득파악 기반 구축을 위한 전담조직 가동. 보도자료. 국세청.
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ... 송치호, (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김선택, (2019). 행정입법의 허용가능성과 통제방안. 유럽헌법연구, 제28호. 유럽헌법학회.
- 김성아, (2021). 불평등, 지표로 보는 10년. ISSUE & FOCUS, 409호. 세종: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (각 연도). 긴급복지지원사업 안내. 보건복지부.
- 보건복지부. (각 연도). 사회보장급여 공통업무 안내. 보건복지부.
- 보건복지부. (각 연도). 국민기초생활보장 사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부. (각 연도). 긴급지원 사업안내. 보건복지부.
- 경기도. (2021a). 2021년 경기도형 긴급복지 사업 안내.
- 경기도. (2021b). 2020 회계연도 결산서[I].
- 경기도. (2019). 2019 회계연도 결산서[I].
- 광주광역시 사회복지과. (2021). 2021년 노랑호루라기 사업안내.
- 사회복지공동모금회(2021). 2021년 사회복지공동모금회 긴급지원사업 통합지침.
- 여유진, 김미곤, 황도경, 김명중, 김성아. (2018). 긴급지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 윤석진, 조용준, 조영기. (2010). 국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대한 입법평가. 한국법제연구원
- 이승현. (2020). 코로나19 관련 독일의 지원정책. 국제노동브리프. 2020년 4월호. 72-83. 한국노동연구원.
- 이준일. (2010). 헌법과 사회복지법제, 세창출판사
- 전광석. (1998). 법률유보의 문제와 위임입법의 한계. 공법연구, 26(3). 한국공법학회.
- 김남순, 박은자, 전진아, 서제희, 김대중, 송은솔, ... 김대은. (2016). 2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다!. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

- 한국보건사회연구원. (2018). 주요국 사회보장제도 2: 독일의 사회보장제도. 서울: 나남출판.
- Gasser, J., Tackner, N., & Kraemer, K. (2020). 코로나19 위기대응: 독일과 오스트리아 사례. 국제노동브리프. 2020년 10월호. 41-51. 한국노동연구원.

국외문헌

- Birmingham City Council Benefit Service (2021) *"Local Welfare Provision Policy"*. https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/1135/local_welfare_provision_policy 에서 2021년 8월 22일 인출.
- City of York Council (2020) *"We are here for you: We are supporting residents and business during the coronavirus(COVID-19) outbreak"*. retrived from <https://www.york.gov.uk/downloads/file/5635/our-city-covid-19> 에서 2021년 8월 22일 인출.
- City of York Council (2021) *"York's Financial Assistance Scheme criteria"*, <https://www.york.gov.uk/downloads/file/2627/yfas-criteria-2021#:~:text=1%20York's%20financial%20assistance%20scheme,or%20remain%20in%20the%20community> 에서 2021년 8월 22일 인출.
- Damon Gibbons, (2017). *The Decline of Crisis and Community Care Support in England: Why a New Approach is Needed*,
- Nichols, A. and Donovan, C. (2021) *"The postcode lottery of crisis support"*, *End Furniture Poverty*. <https://www.endfurniturepoverty.org/the-postcode-lottery-of-crisis-support> 에서 2021년 8월 22일 인출.
- OECD (2019), Under Pressure: The Squeezed Middle Class. Paris: OECD Publishing.
- Scottish Government (2021a) *"Scottish Welfare Fund Statistics: Update to 31 December 2020"*, <https://www.gov.scot/publications/scottish-welfare-fund-statistics-update-to-31-december-2020/> 에서 2021년 8월 22일 인출.
- Scottish Government (2021b) *"Scottish Welfare Fund Statutory Guidance Update: March 2021"*, <https://www.gov.scot/publications/scottish-welfare-fund-statutory-guidance-march-2021/> 에서 2021년 8월 22일 인출.
- The Children's Society (2020) *"Leave no family behind: Strengthening Local Welfare Assistance during Covid-19"*, <https://www.childrenssociety.org.uk/sites/default/files/2020-10/leave-no-family-behind.pdf> 에서 2021년 8월 22일 인출.

인터넷 정보

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Coronavirus/informationen-fuer-selbstaendige-und-unternehmen-zu-corona-hilfen-des-bundes.html> 에서 2021.11.17. 인출.

<https://www.edinburgh.gov.uk/benefits-grants/scottish-welfare-fund> (2021년 8월 22일 접속)

<https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-local-authority-emergency-assistance-grant-for-food-and-essential-supplies/coronavirus-covid-19-local-authority-emergency-assistance-grant-for-food-and-essential-supplies> (2021년 8월 22일 접속)

대한민국 정책브리핑 ‘대구 및 경북 청도·경산 봉화 특별재난지역 선포... 추가지정 검토’(<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148870338>에서 2021.11.24. 검색)

독일연방 수준의 코로나 지원 정보(Informationen zu Corona-Hilfen des Bundes)

부산광역시 홈페이지 <https://www.busan.go.kr/welfare/ahbssos>

사회복지공동모금회 2017년~2020년 연간 기부금 모금액 및 활용실적 명세서 <https://www.chest.or.kr/bbs/1016/initPostList.do>

서울시 희망온돌 위기근급지원기금 안내 홈페이지 <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/50111>

서울형 긴급복지 지원제도 안내 홈페이지 <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/48196>

아동보조금 청구권, 수준, 지급기간(Kinderzuschlag: Anspruch, Höhe, Dauer) <https://www.arbeitsagentur.de/notfall-kiz> 에서 2021.11.17. 인출.

연방사회노동부 단축근로수당 지급조건 완화 안내(Erleichtertes Kurzarbeitergeld) <https://www.bmas.de/DE/Corona/erleichtertes-kurzarbeitergeld.html>에서 2021.11.17. 인출.

연방사회노동부 사회보장지원법안(Sozialschutz-Pakete) <https://www.bmas.de/DE/Corona/sozialschutz-paket.html?jsessionid=83C6075FE04A2CE259A803CE7F7E0BF8.delivery1-replication#docaba6ce3c-147c-46d8-a4dc-fdc41dfef723bodyText1>에서 2021.11.17. 인출.

연방사회노동부 코로나 바이러스에 따른 단축근로 및 사회보장 안내(Coronavirus: Informati

onen zu Kurzarbeit und Sozialschutz) <https://www.bmas.de/DE/Corona/corona.html> 에서 2021.11.17. 인출.

인천광역시 홈페이지 <https://www.incheon.go.kr/welfare/WE010103>

통계청 KOSIS ‘최저생계비(연도별, 가구규모별)’(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_33104_N101&conn_path=I3)에서 2020.4.6. 인출)

통계청 통계조사 ‘통계조사일정’(<http://kostat.go.kr/portal/index/survey.jsp>)에서 2021.11.24.추출)

한국리서치 「여론 속의 여론」(<https://hrcopinon.co.kr/archives/18957>)에서 2021.8.12. 인출)

데이터베이스

보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료

통계청, 2018년, 2020년 사회조사 원자료.

통계청, 가계동향조사(분기) 원자료

사회보장정보원, 행복e음 원자료

보건복지부, 한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료 저자 분석

법률

「국민기초생활 보장법」(법률 제16734호, 2019.12.3., 일부개정)

「긴급복지지원법」(법률 제15878호, 2018.11.11, 일부개정)

「대한민국헌법」(헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개정)

「감염보호법 Infektionsschutzgesetz」, BGBl. I S. 1045.

「고용보호법 Beschäftigungssicherungsgesetz-BeschSiG」, BGBl. I 2020 S. 2691.

「민법 Bürgerliches Gesetzbuch-BGB」, BGBl. I S. 3932.

「사회보장지원법안 ‘Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2」, BGBl. I 2020 S. 575.

「사회법전 제2권 구직자에 대한 기초보장 SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende」, BGBl. I S. 3932.

「사회법전 제3권 고용촉진 SGB III-Arbeitsförderung」, BGBl. I S. 3932.

「사회법전 제5권 법정 질병보험 SGB V Gesetzliche Krankenversicherung」, BGBl. I S. 45
30.

「사회법전 제12권 사회부조 SGB XII-Sozialhilfe」, BGBl. I S. 3932.

「연방교육지원법 Bundesausbildungsförderungsgesetz-BAföG」, BGBl. I S. 3932, 4033.

「연방아동수당법 Bundeskindergeldgesetz-BKGG」, BGBl. I S. 142.

「특별한 사회적 위험 극복을 위한 지원에 관한 시행령 Verordnung zur Durchführung der
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten」, BSHG§72DV 20
01.