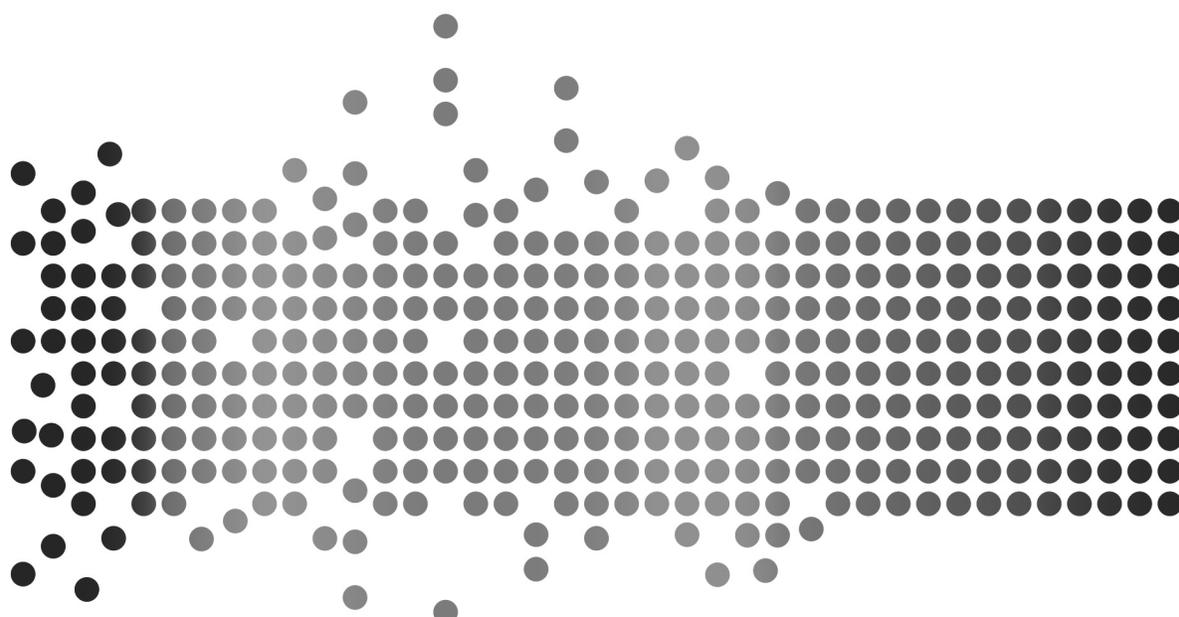


# 국민기초생활보장제도개편에 따른 저소득층소득지원제도발전방향

강신욱 · 정은희 · 김수현 · 황덕순 · 박은경



연구보고서 2012-28

---

**국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층  
소득지원제도 발전방향**

---

발행일 2012년  
저자 강신욱 외  
발행인 최병호  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)  
전화 대표전화: 02) 380-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인쇄처 법신사  
가격 6,000원

---

© 한국보건사회연구원 2012

ISBN 978-89-8187-956-3 93330

## 머리말

최근 우리 사회의 소득분배구조가 변화되는 모습을 보면 여러 가지 측면에서 우려할만한 일들이 발견된다. 우선 소득분배의 불평등을 보여주는 각종 분배지표가 악화되고 있는 경향을 보이고 있다는 점이다. 불평등 뿐만 아니라 빈곤율 역시 증가하는 경향에서 예외는 아니다. 악화되는 소득분배구조를 개선하기 위해서는 재분배정책 뿐만 아니라 노동시장과 산업 측면에서도 변화가 있어야 할 것이지만 재분배정책의 영역 안에서도 개선의 여지가 있는 것은 사실이다.

가장 대표적인 재분배정책인 복지정책이 담당하는 역할이 강화되어야 하는 이유 역시 여기서 찾을 수 있다. 연금이나 건강보험등과 같이 전체 소득계층을 대상으로 하는 제도가 있었고 최근 들어 보편적 사회서비스가 확대되는 추세이지만 다수의 복지제도는 한 사회의 가장 취약한 계층을 대상으로 하고 있기 마련이다. 대표적인 빈곤층 지원제도인 국민기초생활보장제도 그 단적인 예라고 할 수 있다. 그러나 빈곤층의 규모는 계속 늘어나고 중산층이 빈곤화될 위험은 더욱 증가하였는데, 기존의 기초생활보장제도가 빈곤층 가운데 절반에도 못 미치는 인구만을 보호하고 있다는 점은 지속적으로 문제로 지적되어 왔다. 최근 수년동안 기초보장제도의 개편이 논의된 배경에는 어떻게 하면 빈곤대책의 대상을 확장시킬 것인가, 어떻게 하면 빈곤층 지원과 탈빈곤 촉진의 효과를 높일 것인가 하는 고민이 놓여 있었다.

이런 맥락에서 국민기초생활보장제도의 급여체계를 개편하였을 때 빈곤정책 대상층의 규모와 구성이 얼마나 확장될 것인지를 다루는 이 연구는 기존에 우리 연구원에서 진행된 기초보장제도 개선방안 연구의 연장선 상에 놓여 있다고 볼 수 있다. 기존의 연구들이 제도 개편의 필요성과 방향성을 주로 제시하였다면 본 연구는 그 개편의 효과와 영향을 개략적으로 제시함으로써 제도 개편이 초래할 모습을 좀 더 구체적으로 보이고 있다는 데 의의가 있다고 생각한다. 물론 변화된 제도를 구체적으로 설계하기 위해서는 더욱 구체적이고 다양한 연구가 뒤따라야 할 것인데, 그러한 연구의 중요한 단초를 제공하는 역할 역시 이 연구가 기여하는 바 가운데 하나일 것이라고 생각한다.

이 연구는 우리 연구원의 강신욱 연구위원의 책임 하에 정은희 초빙 연구위원과 박은경 연구원, 그리고 세종대학교의 김수현 교수와 한국노동연구원의 확대순 연구위원의 참여로 수행되었다. 정책적 함의가 매우 높은 연구를 진행하신라 수고하신 모든 연구진에게 감사와 격려의 말씀을 보낸다. 본 연구를 계기로 기초보장제도의 개선과 발전이 좀 더 앞당겨지고 그럼으로써 우리 사회의 빈곤이 크게 완화될 수 있기를 기대한다.

2012년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호

|  |           |
|--|-----------|
| Abstract .....                           | 1         |
| 요약 .....                                 | 3         |
| <b>제1장 서론</b> .....                      | <b>27</b> |
| 제1절 연구의 배경 .....                         | 27        |
| 제2절 주요 선행연구 검토 .....                     | 31        |
| 제3절 연구의 목적 및 구성 .....                    | 35        |
| <b>제2장 생계급여 개선의 효과와 관련 사업 조정방향</b> ..... | <b>43</b> |
| 제1절 생계급여 개편안 .....                       | 43        |
| 제2절 생계급여 개편의 효과 .....                    | 48        |
| 제3절 생계지원 관련 기타 급여들의 발전 방향 .....          | 56        |
| <b>제3장 주거급여 개선의 효과와 관련 사업 조정방향</b> ..... | <b>63</b> |
| 제1절 주거급여 개편안에 대한 가정 .....                | 63        |
| 제2절 주거급여 개편에 따른 수급 대상 가구의 변화 추정 .....    | 65        |
| 제3절 주거지원 관련 기타 급여들의 발전 방향 .....          | 69        |
| <b>제4장 의료급여 개편의 효과와 관련 사업 조정방향</b> ..... | <b>75</b> |
| 제1절 의료급여 개편 방안에 대한 가정 .....              | 75        |
| 제2절 개편에 따른 의료비 지원 대상 가구의 분포 .....        | 77        |
| 제3절 의료비 지원 관련 타 제도의 발전 방향 .....          | 79        |
| 제4절 생계, 주거, 의료급여의 개편에 따른 종합적 효과 .....    | 80        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>제5장 교육급여 개편의 효과와 관련 사업 조정 방향</b> .....             | 91  |
| 제1절 교육급여 개편안.....                                     | 91  |
| 제2절 교육급여 개편의 효과.....                                  | 92  |
| 제3절 교육비 지원 관련 기타 급여들의 발전 방향.....                      | 97  |
| <br>  |     |
| <b>제6장 자활 및 고용지원서비스 발전방향</b> .....                    | 105 |
| 제1절 들어가는 글.....                                       | 105 |
| 제2절 기초보장 수급가구의 수급지위 변동 및<br>근로능력 수급자의 고용서비스 수혜실태..... | 107 |
| 제3절 근로빈곤층의 소득보장 및 자활 고용서비스 수혜.....                    | 129 |
| 제4절 근로빈곤층 보호제도와 고용서비스 개선방안.....                       | 133 |
| <br>  |     |
| <b>제7장 임대료 보조제도 도입의 조건과 단계적 접근방안</b> .....            | 141 |
| 제1절 임대료 보조제도 도입 논의의 현황.....                           | 141 |
| 제2절 외국의 임대료 보조제도 현황과 쟁점.....                          | 143 |
| 제3절 우리나라의 임대료 보조제도 도입 여건.....                         | 154 |
| 제4절 우리나라의 임대료 보조제도 도입방안.....                          | 163 |
| <br>  |     |
| <b>제8장 주요 결과 및 정책적 제언</b> .....                       | 169 |
| 제1절 기초보장 급여체계의 개편 효과의 주요 추정 결과.....                   | 169 |
| 제2절 저소득층 지원제도의 발전을 위한 정책 제언.....                      | 171 |
| <br>  |     |
| <b>참고문헌</b> .....                                     | 175 |

표 목차

〈표 2-1〉 생계급여 조정방안에 따른 가구원수별 생계급여액 .....44

〈표 2-2〉 현행 기초생활보장제도의 지역별, 가구원수별 재산기준 .....46

〈표 2-3〉 집단별 연간 평균 소득 및 재산 비교 .....49

〈표 2-4〉 조정된 생계급여 수급기준 해당 여부와  
타 빈곤기준 해당 여부의 교차 분포 .....51

〈표 2-5〉 소득집단 내 자산기준1 충족 가구의 분포 .....52

〈표 2-6〉 소득집단 내 자산기준2 충족 가구의 분포 .....55

〈표 2-7〉 생계육구 관련 주요 공공부조성 급여의 현황(2010년) .....57

〈표 3-1〉 〈기획단(안)〉에서 단계별 주거급여 최대액 비교 .....65

〈표 3-2〉 주거 점유형태별 자산 분포 .....66

〈표 3-3〉 주거 점유형태별 재산기준 충족 및 주거비 과부담 가구 분포 67

〈표 3-4〉 재산 및 주거비 기준별 주거급여 해당 가구 비율 .....69

〈표 3-5〉 주거 관련 주요 지원제도의 현황(2010년) .....71

〈표 4-1〉 의료급여 개편에 따른 의료지원제도의 대상 가구의 분포 ...77

〈표 4-2〉 현행 의료급여 대상가구와 개편후 지원 대상 가구의 분포 . 78

〈표 4-3〉 의료급여 개편에 따른 수급지위 상실 가구의 분포 .....79

〈표 4-4〉 기초보장 급여체계 개편 이후 분위별 수급가구 비율 추정 . 81

〈표 4-5〉 기초보장 급여체계 개편 이후 빈곤집단별 수급가구  
비율 추정 .....82

〈표 4-6〉 기초보장 급여체계 개편 이후 노인/비노인 수급자  
비율 추정 .....84

〈표 4-7〉 기초보장 급여체계 개편 이후 경제활동상태별 수급자  
비율 추정 .....85

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 4- 8〉 기초보장 급여체계 개편 이후 사회보험 가입상태별<br>수급자 비율 추정 .....          | 85  |
| 〈표 5- 1〉 교육급여 개편안에 따른 수급자격 가구의 변화<br>(재산기준 고정) .....            | 93  |
| 〈표 5- 2〉 교육급여 재산기준 변경에 따른 수급자격 가구의 변화<br>(소득기준 고정) .....        | 94  |
| 〈표 5- 3〉 교육급여 개정안에 따른 소득분위별 분포 .....                            | 96  |
| 〈표 5- 4〉 교육급여 개편에 따른 저소득층 대학장학금<br>지원 대상 가구의 변화(재산기준 고정) .....  | 98  |
| 〈표 5- 5〉 교육급여 재산기준 변경에 따른 저소득층<br>대학장학금 지원가구의 변화(소득기준 고정) ..... | 99  |
| 〈표 5- 6〉 교육급여 개편안에 따른 저소득층 대학장학금<br>지원가구 소득분위 분포 .....          | 101 |
| 〈표 6- 1〉 복지패널조사의 조사차수(차수별 조사대상년도)별<br>기초보장 수급가구수 .....          | 108 |
| 〈표 6- 2〉 기초보장 수급가구(모집단) 변화 지표 .....                             | 108 |
| 〈표 6- 3〉 기초보장 신규수급가구의 차수별 신규수급 사유 .....                         | 110 |
| 〈표 6- 4〉 신규수급가구의 가구원수 및 취업가구원수 변화 .....                         | 111 |
| 〈표 6- 5〉 신규수급가구의 장애가구원수 및 만성질환가구원수의 변화                          | 113 |
| 〈표 6- 6〉 신규수급가구의 고졸 이행 및 대졸 이행 .....                            | 113 |
| 〈표 6- 7〉 수급탈출가구의 차수별 탈출사유 .....                                 | 114 |
| 〈표 6- 8〉 수급탈출가구의 가구원수 및 취업가구원수 변화 .....                         | 115 |
| 〈표 6- 9〉 수급탈출가구의 장애가구원수 및<br>만성질환가구원수의 변화 .....                 | 116 |
| 〈표 6-10〉 수급탈출가구의 고졸이행 및 대졸이행 .....                              | 117 |

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 6-11〉 기초보장 수급가구 유형 및 근로능력자 유무별<br>기초보장 탈출률 .....       | 118 |
| 〈표 6-12〉 기초보장 탈출가구의 재수급률 .....                            | 119 |
| 〈표 6-13〉 근로능력 기초보장 수급자의 가구유형별 유급취업기간 ..                   | 120 |
| 〈표 6-14〉 2009년 1년간 취업비경험 집단의 기초보장<br>수급유형별 경제활동상태 .....   | 121 |
| 〈표 6-15〉 근로능력 수급자의 수급유형별 자활·고용서비스 수혜 실태 ..<br>122         |     |
| 〈표 6-16〉 자활사업 참여 및 취업기간과 수급탈출 .....                       | 123 |
| 〈표 6-17〉 기초보장 진입 결정요인 추정(패널 프로빗 모형)결과<br>(한계 효과 표시) ..... | 125 |
| 〈표 6-18〉 기초보장 수급탈출 요인 추정(통합 프로빗 모형)결과 ...                 | 128 |
| 〈표 6-19〉 근로능력자의 가구소득 수준별 유급취업기간 .....                     | 130 |
| 〈표 6-20〉 2009년 1년간 유급취업이 없는 집단의 경제활동상태 ..                 | 131 |
| 〈표 6-21〉 근로능력자의 가구소득수준별 현금급여 및<br>자활·고용서비스 수혜율 .....      | 132 |
| 〈표 7- 1〉 주요 국가의 주택점유형태 추이 .....                           | 145 |
| 〈표 7- 2〉 주요 국가의 임대료 보조 정책 실시 시기 .....                     | 146 |
| 〈표 7- 3〉 국가별 임대료 보조제도 운용현황 .....                          | 147 |
| 〈표 7- 4〉 국가별 임대료 보조제도 대상자 선정기준 .....                      | 148 |
| 〈표 7- 5〉 연 총가구소득 제한(Los Angeles County) .....             | 150 |
| 〈표 7- 6〉 주택보급률 현황 .....                                   | 156 |
| 〈표 7- 7〉 주택점유형태 추이 .....                                  | 157 |
| 〈표 7- 8〉 서울시 주택바우처 제도 .....                               | 166 |

## 그림 목차

|   |     |
|---|-----|
| [그림 2-1] 조정된 생계급여 대상가구와 타 기준 해당가구와<br>소득 상대비교 ..... | 60  |
| [그림 6-1] 기초보장 탈출률과 신규진입가구 비율 .....                  | 109 |
| [그림 7-1] 급여액 지급 및 산정절차 .....                        | 149 |
| [그림 7-2] 바우처 프로그램의 지급절차 .....                       | 150 |
| [그림 7-3] 임대료 보조제도 인식 틀 .....                        | 155 |

# Abstract

## Development of Income Support Programs of Korea According to NBLs Reformation

In recent discussion on the development of National Basic Livelihood Security System(NBLs), the main issue has been how to eradicate the blind spot of the system. One of the promising answer to that problem is the change of benefit system of NBLs, from comprehensive system to separate one. Based on the new policy report published by Unit for improving Anti-poverty Program, this study tried to estimate the effect of the reformation of NBLs benefit system, using Koweps data(6th wave). According to our estimation, about 3.9 to 4.2% of all households could be the recipients of living cash benefit, and 6.5 to 11.8% households could be covered by housing benefit. The households covered by medical benefit as well as medical expenditure assistance program would be increased by 24.5%. And the ratio of households covered by at least one of these three benefits would be 27.3%, which is almost four times as current ratio, 6.9%. Most of newly covered group by reformed NBLs benefit system would be the vulnerables, such as the aged, the unemployed, temporary

## 2 · 국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향

employees, and those who are not covered by social insurances.

Change of NBLIS benefit system is likely to make sequential changes in other income support programmes. Above all the eligibility conditions should be loosened, especially in other in-kind benefits. More of financial budget should be allocated in supporting the need of housing demand, not supply. But, considering the condition of housing market for low income class, overall and immediate implementation of rent support programme seems not easy. Gradual and stepwise approach such as lump-sum housing benefit could be needed for the time being.

# 요약

## 1. 서론

□ 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)의 시행 이후 그 발전 및 개선 방향을 둘러싼 논의는 지속적으로 제기되어 옴.

○ 기초보장제도의 발전을 둘러싼 다양한 쟁점 가운데 급여체계의 개편이 특히 주목받는 이유는

– 기초보장제도 시행 이후 부분적인 제도의 개선에도 불구하고 사각지대가 여전히 존재한다는 점

– 사회보험제도가 충분히 빈곤예방기능을 수행하지 못하는 현실에서 공공부조제도는 더 많은 빈곤층 또는 빈곤화의 위협에 직면한 계층을 보호하도록 요구받는다는 것, 수급층이 신속하고도 큰 어려움 없이 탈수급할 수 있도록 강한 동기와 유인을 제공해야 한다는 것임.

○ 이러한 문제를 해결 위해서는 제도가 보호하는 대상의 외연을 확대하는 것과 동시에 제도에 내포된 유인체계를 개선해야 하는 것임.

– 주어진 자원 제약 하에서 어떻게 하면 더 많은 빈곤(위험)층을 더 효과적으로 보호할 것인가

– 더 많은 층을 효과적으로 보호하기 위해서는 자원의 투입을 어

#### 4 • 국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향

떠난 방식으로 늘려가는 것이 바람직할 것인가

- 어떻게 하면 빈곤층으로 쉽게 떨어지지도 않고 빈곤층에 떨어진 계층이 빈곤 상태에서 쉽게 벗어나도록 할 수 있을 것인가 등의 문제의식의 한 가운데 급여체계 개편이란 쟁점이 자리 잡고 있음.

□ 기초보장제도의 급여체계를 둘러싼 문제를 간단히 요약하자면 현행 제도와 같은 통합형 급여체계를 욕구별 급여체제로 전환하지는 것임.

- 생계, 의료, 주거 교육 등 각 급여별로 선정기준을 차별화하고, 일부 급여의 경우는 현행 기준보다 선정기준을 높여 더 많은 계층을 보호
- 또한 일부 급여의 경우(특히 주거급여) 사업방식을 바꾸어 욕구에 대한 대응성을 높이는 것이 급여체계 개편론의 주요 논지임.

□ 최근 보건복지부와 한국보건사회연구원이 공동으로 발간한 『빈곤정책 제도개선방안 연구』<sup>1)</sup>는 기초보장급여체계 개편과 관련된 주요 쟁점에 대해 그 해결방안들을 종합적으로 제시하고 있음.

- 이 연구는 다수의 전문가들이 다수 참여하여 <빈곤정책 제도개선 기획단>(이하 <기획단>)을 구성하고 그 내부에서 이루어진 논의에 기초하여 다양한 쟁점들에 대한 대안을 제시하고 있는 점에서 여타 선행 연구와 구분됨.
- 향후 급여체계 개편을 위한 현실적 노력이 본격화 될 경우 이 <기획단(안)>이 중요한 준거점이자 출발점이 될 것으로 전망됨.

□ 본 연구에서는 <기획단(안)>에서 다루어진 기초보장 급여체계에 대한 주요 논의를 출발점으로 하여 급여체계의 개편이 초래할 효과를 추정하고 급여체계 개편이 충분한 효과를 거두기 위해서는 기초보장

1) 이태진 외(2012) 『빈곤정책 제도개선방안 연구』, 보건복지부, 한국보건사회연구원.

제도 내외부의 제도적 변화가 어떻게 이루어져야 하는지 검토하는 것을 목적으로 함.

- 본 연구에서는 급여체계 개편의 효과를 추정할 때 주로 대상 집단의 규모에 어떤 영향을 미칠지 분석하는 데 주안점을 둘 것임.
  - 기초보장제도의 개편에 따른 다양한 효과(빈곤율 변화에 미치는 영향, 소요 재정규모, 노동공급에 미치는 효과 등)를 모두 예측하기 위해서는 제도 개편 이후 급여의 수준에 대해서도 구체적인 안이 전제되어 있어야 하나, 아직 그와 같은 안이 제시되어 있지 않기 때문임.
- 또한 기초보장 급여체계의 개편은 기타 관련 제도들의 변화를 불가피하게 발생시킬 것으로 예상되는 바, 어떤 제도들이 어떻게 변화되어야 할지에 대해 방향을 제시하는 것이 본 연구의 두 번째 목적임.
- 아울러, 기존의 선행연구에서, 혹은 <기획단(안)>에서 충분히 검토되지 못했으나 개편된 급여체계의 성공적 정착을 위해서 보완이 필요한 부분들은 무엇인지를 밝히는 것이 본 연구의 또 다른 목적임.

□ 다만 본 연구의 분석 과정에서 제시되는 몇 가지 기준선은 제도 개편의 효과를 개략적으로 살펴보기 위한 가상적 수치라는 점을 전제하고자 함.

- 본 연구의 목적이 세부적인 급여체계 개편안을 확정하는 데 있는 것은 아님.
- 개편 이후 제도를 실행하는 데 필요한 세부적인 수치들, 예를 들어 각 급여별 소득 및 재산기준, 기타 자격 기준은 어떻게 제시되어야 할지 등은 재정여건이나 제도 도입의 속도 등을 통해 정책

시행의 단계에서 결정될 것임.

□ 본 연구는 크게 제도 개선방향에 대한 이론적 검토와 개선의 효과에 대한 실증적 분석 방법을 이용함.

○ 기초보장제도의 내용과 각종 복지 제도의 내용이나 개선방향에 대해서는 <기획단(안)>을 우선적으로 준거점으로 삼을 것임.

– 다만, 분석의 편의 상 가정의 재설정이 필요한 부분은 새로운 가정을 도입할 것이며, 그것이 단순히 분석 상의 편의를 넘어서는 가정의 변화일 경우에는 그 논리적 근거를 제시하고자 할 것임.

– 기초보장제도 이외에 다른 제도의 개선 방안에 대해서 논의할 때에는 강신욱 외(2011)로부터 현행 제도의 구체적 내용 및 특성들을 인용할 것임.

○ 실증분석을 위해서는 <한국복지패널> 6차자료를 이용하는 것을 원칙으로 함.

– 가구 단위의 분석을 원칙으로 하되 가구원의 특성에 따라 급여가 결정되는 경우에는 가구-가구원 결합자료를 이용.

– 분석에서 활용되는 소득은 기초보장 급여액을 제외한 경상소득을 활용하는 것을 원칙으로 함. 기초보장 급여액을 가구 경상소득에서 제외한 이유는 기초보장 급여의 대상 규모를 추정하는 본 연구의 주된 목적에 따른 것임.

□ 본 연구는 다음과 같은 순서로 구성됨.

○ 먼저 다음 2장부터 5장까지는 기초보장 급여체계가 육구별 급여체제로 전환됨에 따라 각기 독립되는 생계, 주거, 의료, 교육 등 급여에 대해 다룰 것임.

– 각 급여별로 급여체계 개편에 따라 새로운 기준선은 어떻게 설

- 정될 것인지,
- 개편의 결과 수급 대상은 얼마나 확대될 것인지,
  - 급여체계 개편은 여타 제도들에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상되는지 등을 살펴볼 것임.
  - 4장에서는 생계, 주거, 의료급여만을 종합하여 각 급여의 개편안이 동시에 시행될 경우 예견되는 종합적 효과를 고찰할 것임.
- 6장과 7장은 기존의 개편안에서 다루지 못했던 주요 쟁점들을 심도 있게 다룸.
- 6장은 자활지원제도, 7장은 주거급여제도의 효과적 실행을 위한 조건 및 보완 방안에 대해 좀 더 상세히 살펴볼 것임.
- 마지막 8장에서는 연구의 요약과 동시에 정책적 시사점을 제시할 것임.

## 2. 생계급여 개편의 효과와 관련 사업 조정 방향

- 개편에 따라 생계급여의 상한선은 현행 현금급여 기준선에서 주거급여 중 임대료 해당 부분을 제외한 액수로 구성됨.
  - 주거급여제도를 임대료지원제도로 별도로 운영하게 됨에 따라 현행 현금급여(주거급여)에서 임대료 지원에 해당되는 금액을 제외한 금액을 개편 이후 생계급여의 상한액으로 설정함.
  - 2010년을 기준으로 할 때 이와 같이 조정된 생계급여 상한액은 최저생계비의 약 72.0% 수준에 해당
- 육구별 급여로써 생계급여제도를 시행할 경우 현행 재산의 소득환산 제도를 폐지하고 재산기준선을 적용하는 방안이 설득력을 얻게 됨.

## 8 • 국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향

- 재산·소득 환산제도를 통해 수급자의 재산을 보호해야 하는 주요 이유 가운데 하나가 주거용 자산에 대한 보호(주거 욕구의 보호) 때문이었으나, 개편된 기초보장제도 하에서는 주거급여가 그러한 역할을 대신하기 때문임.
  - 현행 기초보장제도의 기본재산액이 최저 주거에 대응하는 금액임을 고려한다면, 재산기준선을 현행 최대재산액·기본재산액의 1/2 되는 선을 설정할 수 있음(재산기준선 1안).
  - 한편 현행 기초생활보장제도 하에서의 금융재산에 대한 공제(생활준비금에 대한 공제 300만원)까지를 반영하여 재산기준선을 높일 수 있음(재산기준선 2안).
- 재산기준선을 적용하더라도 총재산과 순재산 중 어느 것을 기준으로 수급자격을 판단할 것인가의 문제가 존재함.
- 본 연구에서는 기본적으로 총재산을 기준으로 분석을 진행하되 경우에 따라 순재산을 적용한 효과도 분석
  - 다만, 각 급여의 잠재적 수급대상층이 되는 저소득층에서는 순재산과 총재산의 차이가 크지 않음을 확인할 수 있었음.
- 개편된 생계급여의 소득기준을 적용할 경우
- 현재 기초보장 수급가구로 추정된 가구는 6.9%이나 조정된 생계급여 소득기준선을 충족시키는 가구는 5.2%로 추정됨.
  - 현재 기초보장 수급가구 가운데 약 47.1%가 개편된 생계급여의 소득기준을 충족시킬 것으로 추정됨.
- 총재산에 대해 재산기준선 1안을 적용할 경우
- 총 재산이 이 기준에 미달되는 가구의 비율은 28.4%임.
  - 경상소득이 개편에 따라 조정된 생계급여 상한액에 못 미치는 가

구의 비율은 전체의 3.9%로 추정됨.

– 소득기준에 해당되는 가구 가운데 25.0%가 재산기준을 충족시키지 못하여 생계급여를 수급하지 못하는 것으로 나타남.

○ 만일 총재산이 아닌 순재산을 이용할 경우, 전체가구의 4.2%가 생계급여 수급대상일 것으로 추정됨.

#### □ 재산기준 2를 적용할 경우

○ 총재산의 규모가 이 기준선에 미달하는 가구의 비율은 31.6%이고, 순재산의 규모가 미달하는 경우는 전체 가구의 44.0%임.

○ 경상소득이 조정된 생계급여 상한액에 미치지 못하면서 총재산도 재산기준 2보다 적은 가구는 전체의 4.0%, 순재산이 재산기준 2보다 적은 가구는 전체의 4.2%로 추정됨.

○ 재산기준선이 300만원 높아짐에 따라 수급대상 가구의 규모는 크게 달라지지 않거나(순재산의 경우) 약 0.1%p 증가하는 효과가 있음.

– 한편 총재산과 순재산 가운데 무엇을 이용할 것인가에 따라 대상 가구의 규모는 약 0.2~0.3%p 증가하는 효과를 초래함.

– 재산기준이 큰 폭으로 변화하지 않는 한, 생계급여 대상자의 규모는 재산기준선보다는 소득기준선에 더욱 민감하게 반응할 가능성이 높음.

#### □ 기초보장제도 개편에 저소득층의 생계욕구를 지원하는 다른 제도들도 영향이 불가피할 것임. 그 이유는

○ 첫째, 생계급여의 기준이 현행 제도의 최저생계비는 물론 현금급여기준선보다 낮아지기 때문임.

○ 둘째, 생계급여의 선정 시 소득인정액이 아닌 소득과 재산 각각의 기준선을 사용하게 됨에 따라, 여타 생계지원 제도들도 여전히 소득인정액을 사용할 것지를 선택하게 됨.

## 10 • 국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향

- 세 번째 이유는 급여체계 개편의 전반적 효과로 인해 전체적인 기초보장 수급층이 확대되고 그에 따라 기존 선정기준이 갖는 현실적 의미가 변하게 될 것이라는 점.
  - 예컨대 현재의 법정 차상위층에게까지 개편이후 다양한 급여들이 확대됨에 따라 차상위층을 구분하는 기준(소득인정액이 최저생계비의 120% 이하) 역시 의미가 퇴색되게 될 것임.
- 이러한 세 가지 측면의 변화요인들을 감안할 때 위의 급여들 역시 다음과 같은 방향으로 선정기준의 변화가 불가피 할 것임
  - 주거급여가 별도로 시행됨에 따라 재산 - 소득 환산제도가 갖는 의미가 약해지고 따라서 소득인정액 대신 소득기준을 활용하는 것이 바람직함.
  - 재산기준을 별도로 적용할지 여부는 제도의 특성을 고려할 필요가 있음. 매월 반복적으로 급여가 제공되거나 급여의 액수가 큰 경우에는 재산기준을 적용하되 그렇지 않은 경우에는 재산기준을 적용하지 않는 것이 바람직함.
  - 생계급여가 기본적인 생계 욕구에 필요한 수준의 현금지원을 보장한다는 점을 감안한다면, 여타 급여들이 생계급여 수급자에게 제한될 필요는 없을 것임.

### 3. 주거급여 개편의 효과와 관련 사업 조정 방향

- 3장의 분석에서 주거급여 개편안은 다음과 같이 가정함.
  - 첫째, 주거급여는 자가에 거주하지 않는 임차거구에 한하여 지급
  - 둘째, 재산기준의 측면에서는 가구의 총자산이 최저기준전세가격

기준에 미치지 못하는 가구를 대상으로 함.

– 또한 지역별 최저기준 전세가격은 편의상 현행 기초보장제도 상의 지역별 기본공제액을 이용

○ 셋째, 소득기준은 가구별 소득평가액의 20%가 가구별 최저기준 임대료에 미치지 못하는 가구를 대상으로 함.

○ 마지막으로 주거급여 최대액을 결정하는 지역별 최저 기준임대료의 경우 <기획단(안)> 안에 제시된 금액 중 1, 2단계 안을 이용함.

□ <기획단(안)>의 2단계 기준임대료를 기준으로 임대료가 소득의 20%를 초과하는 가구의 비율을 비교하여 보면 자가 가구 가운데에는 기비중이 16.4%이고 전세 가구는 17.4%로 추정됨.

○ 보증부 월세가구는 31.3%가 주거비 과부담 가구이고 사글세 가구에서는 48.8%가 주거비 과부담 가구임.

□ 자가 보유여부, 임대료 과부담 가구 여부에다 1단계의 기준임대료에 총재산 기준을 적용한다면 주거급여를 받을 수 있는 대상 가구는 전체 가구의 약 6.5%로 추정

○ 전체 가구 가운데 자가에 거주하는 54.5%가 제외

○ 나머지 가구 중 생계급여의 소득기준을 충족하는 가구(전체 대비 3.7%)가 우선적으로 주거급여 대상자로 분류

○ 나머지 가구 중 재산기준을 초과하는 가구(전체 대비 15.1%)를 제외하고 소득이 주거비 과부담 능력 기준을 초과하는(즉 주거비 부담능력이 충분하다고 간주되는) 가구(전체 대비 23.9%)를 제외하면 전체 가구 중 2.8%가 주거급여 해당가구임.

– 따라서 전체 주거급여 대상가구는  $3.7+2.8\% = 6.5\%$ 로 추정

○ 이와 같은 방식으로 2단계 기준임대료와 순재산 기준을 적용하게 되면 주거급여 대상가구는 11.8%로 추정됨.

- 2010년 현재 국민들의 주거 욕구를 지원하기 위한 주요 제도는 크게 두 집단으로 구분
  - 하나는 소득인정액이 최저생계비의 100% 미만인, 현행 기초보장 제도의 수급자층을 대상으로 하는 제도들이고, 다른 하나는 전체 인구의 약 47~69%를 잠재적 대상층으로 하는 광범위한 대상 위주의 사업
  
- 한편 사업의 유형 면에서는 이들 사업이 크게 기초보장 주거급여 사업, 취약계층 주택 개보수 사업과 같은 유형의 사업, 주택 공급사업으로 구분됨.
  - 다수를 차지하고 있는 주택공급사업의 특징은 그 대상자가 될 경우 혜택의 규모가 크지만 대상자가 되지 못할 경우 전혀 혜택을 받지 못한다 점에서 한계를 지님.
  - 공급위주의 사업이 다수인 것과 달리 주거 수요자의 욕구를 지원하는 사업이 현행 기초보장 주거급여를 제외하면 거의 전무하다시피 한 형편임.
  - 만일 주거급여제도 개편에 따라 대상이 충분히 확대되고, 주거급여의 수준이 최저주거기준을 충족시킬 수 있는 정도로 상향조정된다면 기존 사업 대상층들이 갖는 상당한 정도의 주거 욕구를 흡수할 수 있을 것임.
  - 이러한 점에서 볼 때, 다면, 현행 여타 사업들에게 요구되는 가장 중요한 변화는 이들 공급 위주의 사업에 투입되는 재원의 상당한 비중을 개편된 주거급여 제도로 전환하는 것임.
    - 개편된 제도의 성공을 위해서 임대주택의 충분한 공급이 전제되어야 한다는 점을 감안하더라도, 수급률이 낮고 수급자와 비수급자의 수혜 정도에 큰 차이를 두는 현행 공급 위주의 주거

- 지원 사업은 그 비중이 재조정되어야 함.
- 한편, 주거급여의 개편에 따라 임차가구를 대상으로 한 임대료 지원이 확대된다면 반대로 취약계층 주택 개보수 사업은 자가 가구 가운데 열악한 주거 시설에 거주하는 가구에 국한되어도 무방할 것임.

#### 4. 의료 급여 개편의 효과 및 각 급여 개편의 종합적 효과

- <기획단(안)>에 따르면 욕구별 급여체계로의 개편과 함께 의료보장 체계는 크게 세 가지 제도로 구성됨.
  - 첫째는 현행과 같은 의료급여체계이나 그 자격기준을 생계급여 자격기준과 동일하게 설정
  - 둘째는 의료급여 대상자가 아니면서 건강보험료를 6개월 이상 장기 체납하여 건강보험 급여에 제한을 받는 계층에 대해 보험료를 지원하는 것
  - 셋째는 저소득층 건강보험 가입자 가운데 본인부담을 초과하는 의료비에 대해 의료비를 지원하는 것임.
    - 의료급여 수급자를 포함하여 건강보험료 기준 하위 15%의 인구에 대해, 본인부담 상한제 적용 후의 본인부담액에 대해 일정한 부분을 지원
- 본 연구에서는 이 가운데 첫째 의료급여제도와 세 번째 의료비지원 방안의 적용 범위에 대해 검토하도록 함.
  - (개편된) 생계급여 수급자로 의료급여 수급자의 범위가 조정됨에 따라 의료급여 수급자는 현행 전체 가구의 약 7.5%로 추정되던

것이 약 4%로 감소

– 의료수급가구가 약 3.5%p 줄어들 것으로 예상됨에 따라 의료비 지원가구의 범위를 얼마로 확대할 것인가가 중요하게 됨.

□ 의료비 지원 대상 가구를 추정하기 위해 보험료 납부액이 하위 15%에 해당하는 개인을 추출한 후, 이들이 속하는 가구 비율을 추정한 결과, 해당 가구의 비율은 약 24.2%에 달하는 것으로 나타남.

○ 의료급여 수급가구가 의료비 지원 대상과 중복됨을 감안한다면, 전체 가구의 4%는 생계급여 지원 대상자로서 동시에 의료급여도 받게 되며, 20.5%는 의료비 지원 대상이 됨을 알 수 있음.

○ 현행 비수급 가구 가운데 새롭게 지원 대상이 되는 가구가 약 19.4%일 것으로 추정

□ 2010년 현재 기타 의료욕구 지원 프로그램 가운데 특정 질환 보유자나 (장애인 등) 특정 취약계층만을 대상으로 한 지원사업을 제외하면 일반 저소득층의 의료 지원사업 가운데 가장 대표적인 것이 차상위층 본인부담 경감 대상자 지원사업임.

○ 그런데 이 사업이 소득인정액이 최저생계비의 100% 이상 120% 이하인 가구를 대상으로 하고 있는 바, 이 대상층은 모두 개편 이후 의료비 지원 대상으로 포함됨.

○ 따라서 기초보장제도 개편에 따라 의료지원이 확대되게 되면 현행 차상위층 본인부담금 경감 대상자 지원 사업은 자연스럽게 해소될 수밖에 없을 것임.

□ 생계, 주거, 의료급여의 개편 효과를 종합적으로 고려한 결과, 전체 가구 가운데 17.8%가 개편된 생계, 주거급여와 의료비지원 가운데 하나의 급여를 수급하게 될 것으로 추정됨.

- 6.2%가 두 개, 3.2%가 세 개 급여 모두를 수급하게 되어, 결과적으로 전체 가구의 27.3%가 세 급여 가운데 적어도 하나를 수급하게 될 것임.
  - 이는 현행 기초보장제도의 수급가구 비율 추정치인 6.9%나 의료급여 수급가구 비율 추정치인 7.5%에 비해 세 배 이상 증가한 수치임.
  - 소득분위별로 보더라도 현행 급여체계 개편 이후에는 3분위까지 1개 이상의 급여를 수급하는 가구가 폭 넓게 분포함.
- 기초보장 급여체계 개편이 65세 이상 노인층 인구의 수급률 변화에 미치는 효과를 분석한 결과
  - 전체 분석 대상의 약 87%를 차지하는 비노인 연령층에서는 현행 제도의 수급률이 4.7%(기초보장)과 5.0%(의료급여)로 추정되었으나 개편 이후에는 해당 연령층의 12.0%가 한 개 이상의 급여를 수급할 것으로 예측됨.
  - 반면 65세 이상 노인에서는 수급률 증가 효과가 더 크게 나타나, 현행 기초보장 제도의 수급률은 약 10.4%, 의료급여 수급률은 약 12.0%에서 개편 이후 주거 및 의료지원 수급률은 18.7%, 59.1%로 증가할 것으로 예상됨.
    - 노인 인구의 약 61.2%가 적어도 한 개 이상의 급여를 수급할 것으로 전망
- 64세 이하 인구의 경제활동상태별로 수급률의 변화를 보면
  - 수급률의 차이가 가장 크게 나타나는 집단은 실업자로서, 현행 4.1%에서 개편 이후 24.9%(한 개 이상의 급여라도 수급하는 비율)로 수급률이 20%p 넘게 상승
  - 일용근로자의 수급률도 현재 8.3%에서 개편 이후 23.1%로 약

14.8%p 증가할 것으로 전망됨.

- 급여체계의 개편이 사회보장의 사각지대 해소에 얼마나 효과를 거두게 될지는 개편 이후 급여가 사회보험 미가입자 또는 비적용자의 어느 정도를 포괄하게 될 것인지를 살펴봄으로써 가늠할 수 있을 것임.
  - 공적연금의 가입실태별로 보면 비해당 집단의 수급률(개편된 기초보장 급여 가운데 하나라도 받게 되는 집단의 비율)은 약 16.9%인데, 이는 현행 기초보장 수급률이나 의료급여 수급률이 9%대인 점에 비해 약 7%p가량 상승한 수치임.
  - 공적연금에 가입하고 있으나 보험료를 납부하지 못하고 있는 집단의(전체의 약 17.2%에 이를 것으로 추정)의 경우, 현행 기초보장 및 의료급여 수급률은 3%에 미치지 못하지만 개편 이후에는 15.7%로 수급률이 상승
  - 전체 근로자의 30.5%에 해당하는 고용보험 미가입자의 경우 현재 기초보장 수급률은 약 6.7%로 추정되나, 급여체계 개편의 경우 수급률은 18.1%로 증가하여 수급률의 변화 폭이 가장 큰 근로자 집단이 될 것으로 예상됨.
  - 공적연금과 고용보험 두가지 모두로부터 배제된 집단의 현행 기초보장 수급률은 9.1%이나 개편 이후의 수급률은 16.9%로 상승할 것으로 전망됨.
- 급여체계의 개편은 인구, 사회학적 특성상 취약한 계층을 중심으로 수급률을 높이는 효과를 초래할 것으로 기대되며, 따라서 기초보장제도의 빈곤 예방효과는 그만큼 더 강화될 것으로 예상됨.

## 5. 교육급여 개편의 효과와 관련 사업 조정 방향

### □ 교육급여 개편안 내용

#### ○ 개편안 내용

- 생계급여 기준선의 200%이하여야 하고 총자산에서 부채금액을 차감한 순자산이 재산기준선의 120%이하여야 함.
- 개편안의 학생은 교육기관에 재학중인 모든 학생으로 점진적으로 확대하는 안을 담고 있음.
- 부양의무자 기준은 적용하지 않음.

### □ 교육급여 개편의 효과

#### ○ 교육급여 개편안에 따른 교육급여 지원 대상 가구의 분포

- 개편안의 교육급여 자격기준 적용하면, 현행 교육급여 가구의 약 3배가 증가할 것으로 추정 됨(전체가구의 0.9%에서 2.9%로 증가).

#### ○ 교육급여 재산기준 변경에 따른 교육급여 지원 대상 가구의 분포

- 재산기준 변경은 소득기준(생계급여기준) 변경에 비하여, 수급자격 가구 분포의 변화에 적은 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 재산기준액 240%로 증가시킨 경우에도 교육급여 수급자격 가구비율은 약 0.3%가량 증가함(전체가구의 0.9%에서 3.2%로 증가)

#### ○ 교육급여 개편안에 따른 지원 대상 가구의 소득분위별 분포

- 현행 수급가구는 1~3분위에 분포되어 있음. 개편안에 따르면, 교육급여 수급가구는 1~4분위에 분포함. 생계급여의 300%로 수급자격을 확대하면 1~8분위에 속한 가구가 지원 대상임
- 초·중고 재학생이 있는 가구의 비율은 상대적으로 저소득층

(1~3분위)에 비해, 중산층(4~7분위) 또는 고소득층(8~10분위)에 더 많기 때문이다.

□ 교육비지원 관련 기타 급여들의 발전방향

- 교육급여 개편에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 분포
  - 개편안의 교육급여 자격기준을 적용하면, 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 비율이 현행 수급가구의 2배가량 증가함. 생계급여기준의 300%로 확대할 경우에는, 5배가량 증가함.
- 교육급여 재산기준 변경에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 분포
  - 재산기준 변경은 소득기준(생계급여기준) 변경에 비하여, 지원 대상 가구수의 변화에 적은 영향을 미치는 것으로 나타남.
  - 재산기준액을 240%로 2배 증가시킨 경우에도 대학장학금 지원 대상 가구비율은 0.3%가량 증가함(0.2%에서 0.5%로 증가함).
- 교육급여 개편안에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 소득분위별 분포
  - 현행 교육급여 수급자격에 따르면, 기초수급대상자 대학장학금은 1,2분위에 분포되어 있음. 지원 대상가구의 약 97%가 2분위에 속해 있으며, 기초수급대상자를 제외한 차상위계층 장학금의 경우, 지원 대상 가구는 2,3분위에 속해 있음.
  - 생계급여기준을 확대하면 저소득층 대학장학금 지원혜택을 받는 비율에서 중산층이 차지하는 비중이 일부 증가하나 중산층이 차지하는 비율은 상대적으로 적은 것으로 나타남.
- 교육급여 발전 방향
  - 교육급여 및 대학장학금은 고등교육을 통한 국가경쟁력을 증진시키고, 고등교육 기회의 확대를 위해 필수적인 사업임.

- 따라서, 가급적 많은 저소득층 대학생에게 장학금을 지원하기 위하여 적용대상을 생계급여의 300% 선까지 점차 확대할 필요가 있음.
- 개편안의 재산기준 변경은 교육급여 및 대학장학금의 수급자격 가구 분포의 변화에 적은 영향을 미침. 장기적으로 교육급여 자격요건에서 재산기준은 적용하지 않는 것을 고려할 필요가 있음.

## 6. 자활 및 고용지원서비스 발전방향

- 이 장은 기초보장제도 수급자들의 수급 경험에 대한 동태적 분석과 근로능력 수급자 및 근로빈곤층의 현금급여 및 고용관련 서비스 수혜 실태에 대한 분석을 기반으로 근로빈곤층을 대상으로 한 사회적 보호 제도 및 자활·고용서비스의 발전방안을 모색하고자 함.
- 제2절에서는 복지패널조사를 이용하여 기초보장 수급 관련 지위의 동태적 변화를 분석함.
  - 수급지위에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 직접적인 변수인 가구의 소득인정액이 낮을수록 수급으로 진입할 확률이 높아짐.
  - 가구원수가 적을수록, 취업가구원수가 많을수록, 장애가구원수가 많을수록, 중증질환 가구원수가 많을수록 수급으로 진입할 확률이 높게 나타났음.
  - 가구구성의 변화 측면에서도 가구원수가 전년에 비해 증가했을 때, 취업가구원수가 전년보다 줄었을 때, 중증질환 가구원수가 늘었을 때 수급으로 진입할 확률이 유의미하게 높았고, 장애인가구원이 줄었을 때는 수급으로 진입할 확률이 유의미하게 낮았음.

- 수급탈출 측면에서도 통계적 유의성은 일부 떨어지지만, 앞에서 지적한 변수들이 대체로 반대방향으로 영향을 미치는 것으로 나타나서, 소득과 가구 구성의 변화가 기초보장 수급과 탈출의 중요한 결정요인임을 알 수 있었음.
- 한편 자활사업 참여자가 있는 경우 수급으로부터의 탈출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나는데 이는 자활사업의 효과라기보다는 해당 가구원의 취업능력의 취약성을 보여주는 지표로 이해하는 것이 타당할 것임.

□ 제3절에서는 복지패널조사를 이용하여 근로능력 빈곤층을 소득인정액과 소득기준에 따라 세분화하여 경제활동실태 및 각종 급여 및 자활고용지원서비스 수혜실태를 분석하였음.

- 우선 1년간 취업경험이 없는 근로능력 빈곤층의 비경제활동 사유를 보면 일반계층과 준빈곤층의 경우 가사의 비중이 높은 반면, 극빈층이나 (구)법정차상위층의 경우 근로의사가 없다는 집단의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타남.
- 이는 극빈층이나 차상위층으로서 근로의사가 떨어지는 집단의 근로의욕을 높이기 위한 노력이 빈곤완화에 기여할 수 있음을 보여주는 것임.
- 또한 극빈층이나 (구)법정차상위층에서도 가사와 양육 및 간병 부담 때문에 비경제활동상태에 있는 근로능력자의 비중이 36.9%~48.8%에 이르러서 이들의 가사와 양육 및 간병 부담을 줄일 수 있는 복지서비스가 필요한 것으로 나타났음.
- 자활고용서비스 수혜자 비율이 전체 근로능력자의 2.2%에 불과할 정도로 낮고 수혜율이 가장 높은 극빈층의 경우에도 10%를 넘지 않아서 이들을 대상으로 자활고용서비스가 더 확대되어야

한다는 점을 보여줌.

- 제4절에서는 실태분석의 시사점을 기반으로 제도개선방안을 제시하였음.
  - 수급자 관리체계의 효율성과 효과성을 높이기 위해서는 수급자의 취업 여부 관리 및 소득 파악의 효율성을 높이는 것뿐만 아니라 수급자들이 취업할 수 있도록 지원하고, 취업의욕을 높이는 방안을 동시에 추진해야 함.
  - 수급자에게 근로장려세제도 적용되지 않고 기초보장 수급자를 대상으로 근로소득 공제제도가 별도로 운영되고 있지 않은 상황에서 새로운 제도를 도입하는 것보다는 복지제도의 단순성과 일관성을 높이기 위해서 근로장려세제를 수급자에게 적용하는 것이 더 타당하다고 판단됨.
  - 또한 근로빈곤층 보호의 사각지대를 줄이기 위해 1차 안전망인 실업급여(사회보험)와 최종(3차) 안전망인 기초보장제도의 사각지대를 줄이는 것과 함께 이로부터 제외된 빈곤계층이 생계급여 이외의 다양한 현물급여를 받을 수 있도록 급여의 수혜범위를 확대하는 것이 필요함.
  - 실질적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 제도도 필요한데, 이를 위해서는 빈곤탈출을 지원하기 위한 자활지원, 즉 고용 서비스를 확대해야 함.
  - 근로빈곤층을 대상으로 1차 안전망과 최종 안전망 사이의 사각지대를 축소하기 위해서는 새로운 2차 안전망을 도입해야 함.

## 7. 주거급여 개편안 시행의 조건 및 점진적 접근 방안

- 임대료 보조제도는 소득에 비해 임대료 부담이 높은 가구에 대해

일정액을 지원함으로써, 주거비 부담을 완화하고 주거수준을 높여  
려는 복지 및 주택정책임.

- 임대료 보조제도를 시행하고 있는 선진국에서는 나라마다 약간씩  
이름이 다르지만, 기본적으로 일정 소득이하 계층을 대상으로 소  
득보조 형식으로 지원
  - 지급방식을 현금이 아니라 증서 방식으로 하는 경우, 이를 주  
택바우처(housing voucher)라고 부르기도 함.
- 선진국들의 임대료 보조제도 도입과정을 보면, 대체로 1950~60  
년대에는 공공임대주택의 직접 공급에 주력하다가 1970년대부터  
주택시장 성숙, 재정위기 도래 등으로 후퇴하기 시작
  - 이에 1970년대 후반부터 임대료 보조제도가 본격적으로 활성화  
화되기 시작
- 임대료 보조제도는 소비자(임차인)의 선택권을 높이는 가운데 주  
거비 지원을 할 수 있으며, 민간임대시장의 활력을 이용하는 시장  
친화적인 제도라는 평가
- 그러나 임대료 보조제도가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 임대  
차 시장의 수급불안이 없고, 관련 제도 인프라가 잘 정비되어 있  
을 때 가능
- 우리나라에서도 높은 전세 값과 주기적인 상승, 급격한 월세전환  
추세 등으로 인해 임대료 보조제도의 필요성이 제기되어 왔음.
- 노무현 정부는 주택바우처 도입을 장기과제로 선정하고, 연구용역  
에 착수했으며
- 이명박 정부에 들어서는 연구용역을 더 심화시키는 가운데 시범사  
업 시행 논의가 있었으나 과도한 재정부담 우려, 불충분한 시행인  
프라 등에 따라 연기된 상태임
- 다만 서울시는 2005년부터 차상위 가구를 대상으로 국민기초생활

보장법에 규정된 가구원 숫자에 따른 주거급여 액수만큼을 임대료 보조 실시

- 매년 약 5,000가구에 지원하고 있으며, 연간 약 60억 원의 서울시 재정을 지출
- 2011년 10월, 박원순 서울시장은 선거 과정에서 임대료 보조 제도 확대를 공약

○ 시민단체 등에서는 주택바우처 제도 도입을 요구하는 한편, 2012년 4월 총선이나 12월 대선 과정에서도 정치권이 주장

○ 그러나 임대료 보조제도 도입을 위한 인프라는 제대로 구축되어 있지 않음.

- 임대차 등록제도가 전면화되어 있지 않기 때문에, 민간임대시장의 투명성을 담보할 수 없음.
- 지역별 임대시장의 현황과 구조 등에 대한 파악도 이루어지지 않았기 때문에, 지원액 설정 등도 어려운 상황
- 소득과 임대료를 연계하여 지원하는 방식은 현재로서는 소득과 약 자체가 쉽지 않기 때문에, 이 역시 당장 시행은 어렵다고 할 수 있음.

○ 또한 임대료 보조제도 시행시 그에 수반되는 막대한 재정문제에 대한 사회적 합의가 필요하나

- 현재까지의 합의는 일단 공공임대주택 확대로 모아진 상태이며 임대료 보조제도에 대해서는 불분명한 상태

○ 따라서 임대료 보조제도를 단계적으로 도입하되, 한국적 상황을 감안한 별도의 절차와 방법을 구상

- 한국적 상황은 ①전세제도의 존속과 월세시장과의 이중구조, ②소득과약 인프라 취약, ③민간임대시장의 불투명, ④도시 저렴 임대시장 재고의 불안정성, ⑤공공임대주택 등 주거안전망

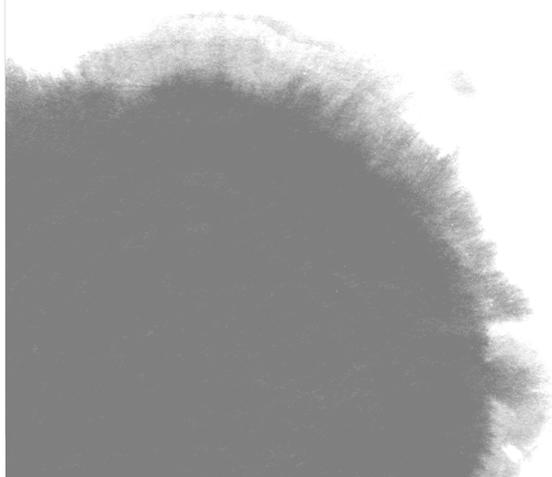
취약 등으로 설명될 수 있음.

- 한국적 모형은 이들 상황을 토대로 다음의 원칙으로 진행
  - 전면적인 시행은 공공임대주택 입주가가 10%에 도달할 2020년경부터 시작하되, 그 이전에는 단계별로 시범사업을 확대
  - 이 시기가 되면 주택재고가 110%에 근접하고, 재개발사업 등이 안정기에 들어서기 때문에 저렴 민간임대 시장도 불안정성이 해소될 것으로 보임. 따라서 이 무렵이면 임대료 보조에 따른 시장왜곡이 적을 것으로 기대함.
- 시범사업 1단계(2013~14년) : 소득 1-2분위 중 공공임대주택에 입주하지 못한 계층을 대상으로 우선 시행하되, 지역별, 가구원수별 차등 정액지원 방식을 적용 - 기본적으로 기존 서울시 사업을 확대하는 방식
- 시범사업 2단계(2015~19년) : 소득 대비 부담임대료와 적정임대료를 모두 산정하여 적용하는 실질 시범사업을 5년간 실시

\*주요용어: 국민기초생활보장제도, 급여체계, 욕구별 급여

# 1장

서론





# 제장 서론

## 제1 절 연구의 배경

### 1. 국민기초생활보장제도의 급여체계 개편이 쟁점이 되어 온 이유

국민기초생활보장제도가 시행된 지 10년이 넘는 기간 동안 한국의 대표적인 빈곤완화 프로그램으로 자리 잡게 되었다는 점에 대해 이견을 제기할 사람은 아무도 없을 것이다. 또한 국민기초생활보장제도가 실제로 빈곤층의 소득을 지원하는 제도 이상의 역할을 하고 있다는 점을 부인할 사람 역시 아무도 없을 것이다. 빈곤제도는 여타 공공부조제도는 물론 여타 사회보장제도, 나아가 한국 사회의 전체 보건, 복지제도를 운영하는 데 있어 명시적으로나 암묵적으로 적지 않은 영향을 끼치고 있다. 많은 복지제도들이 국민기초생활보장제도의 대상자인지를 수급조건으로 포함시키고 있거나, 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준에서 활용되는 다양한 개념적, 제도적 방법들을 원용하고 있다. 국민기초생활보장제도는 그 예산이 전체 복지 예산 가운데 차지하는 양적 비중(2011년 현재 약 7%) 이상으로 중요한 의미를 지니는 제도로 성장하였다.

이러한 이유로 인해 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)가 주목을 받으면서 이 제도를 둘러싼 논의는 제도 시행 초기부터 지속적으로 이어져 왔다. 제도의 성과에 대한 평가와 관련된 논의를 제외하더라도

제도의 발전방향을 둘러싼 논의 역시 수없이 많이 제기되었다.

시행된 지 10년이 갓 넘은 제도에 대해 이와 같이 다양한 이견이 제시되었던 이유는 이 제도가 지니고 있는 몇 가지 배경적 특성과 무관하지 않을 것이다.

그 첫째는 제도의 형성 시기 및 과정이 지니고 있는 역사적인 특수성이다. 주지하다시피 기초생활보장제도의 역사는 1997년 외환위기가 발생한 후 그 여파로 실업자와 빈곤층이 급속히 양산되던 시점으로 거슬러 올라간다. 충분한 사회안전망이 마련되어 있지 않았던 시점에 경제적 충격이 실업과 빈곤이라는 대규모 사회적 비용을 발생시키자 임박한 문제에 급속히 대응할 필요가 있었고, 현행 제도의 골격은 이 과정에서 만들어진 것이다. 물론 당시에 도 제도의 설계 방향을 둘러싸고 다양한 토론을 거쳤음에도 불구하고, 하루가 다르게 늘어나는 빈곤층을 시급히 보호해야 한다는 제약으로 인해 제도가 파생시킬 세부적인 문제에 대해 충분한 보완책이 뒷받침 된 것은 아니었다. 사회보험 등 여타 복지제도와의 제도적 연계성 및 일관성에 대해서 근본적인 검토 위에서 기초보장제도가 도입되었다고 보기도 힘들다.

둘째는 기초보장제도 시행 이후에 제도의 주변 여건이 변화한 것이다. 외환위기의 충격이 줄어들면서 빈곤과 불평등도 점차 완화될 것으로 기대되었으나, 2000년대 중반 이후 각종 분배지표는 여전히 악화되는 추이에서 벗어나질 못하고 있다. 특히 근로능력이 있거나 심지어 근로상태에 있는데도 불구하고 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 이른바 근로빈곤층의 문제가 본격적으로 제기되기 시작하였다. 빈곤화의 위협은 오히려 늘어났고 사회보험의 사각지대는 좀처럼 큰 폭으로 줄어들지 않는 상태에서 공공부조제도는 더 일상화된, 더 커진 위협에 대응해야 하는 부담을 안게 된 것이다.

마지막으로 앞서 언급하였듯이 기초보장제도가 다른 복지제도들의 발

전 과정에서 제도 자체의 취지와 무관하게 미친 영향이 적지 않았다는 점을 들 수 있다. 원론적으로 공공부조제도는 최후의 사회안전망으로써 사회보험이나 사회서비스 등의 제도적 지원을 충분히 받지 못한 계층들을 보호하기 위한 제도이다. 그러나 우리 나라의 많은 복지제도들이 기초보장제도의 시행 이후에 만들어지고 시행되었고, 따라서 기초생활보장제도의 존재를 전제로 하여 설계되고 집행되었다. 타 제도의 존재를 전제로 공공부조제도가 설계된 것이 아니라 그 역의 관계가 전개된 것이다. 많은 제도들이 기초보장제도의 선정기준, 수급대상, 급여 내용 등을 기준으로 제도를 설계하다보니 기초생활보장제도의 변화가 미치는 영향은 해당 제도 자체 내에 국한되지 않게 되었고, 이것이 기초보장제도에 국한된 쟁점에 대해 훨씬 더 많은 관심이 기울여지게 된 원인이 되었다.

기초보장제도의 발전과 관련된 여러 쟁점들 가운데 특히 급여체계의 개편이 주목받게 된 이유는 이러한 사정과 무관하지 않다. 사회보험제도가 충분히 빈곤예방기능을 수행하지 못하는 현실에서 공공부조제도는 더 많은 빈곤층 또는 빈곤화의 위협에 직면한 계층을 보호하도록 요구받는다. 동시에 제도적 보호를 받은 계층이 빈곤에서 신속하고도 큰 어려움 없이 벗어날 수 있도록 강한 동기와 유인을 제공해야 한다. 이를 위해서는 제도가 보호하는 범위의 외연을 확대하는 것 이외에도 제도에 내포된 유인체계를 개선해야 하는 것이다. 주어진 자원 제약 하에서 어떻게 하면 더 많은 빈곤(위험)층을 더 효과적으로 보호할 것인가, 혹은 빈곤(위험)층을 효과적으로 보호하기 위해서는 자원의 투입을 어떠한 방식으로 늘리는 것이 바람직할 것인가, 어떻게 하면 빈곤층으로 쉽게 떨어지지도 않고 빈곤층에 떨어진 계층이 빈곤 상태에서 쉽게 벗어나도록 할 수 있을 것인가 등의 문제의식의 한 가운데 급여체계 개편이란 쟁점이 자리 잡고 있는 것이다.

## 2. 연구의 전제와 출발점

기초보장제도의 급여체계를 둘러싼 문제를 간단히 요약하자면 현행 제도와 같은 통합형 급여체계를 욕구별 급여체제로 전환하지는 것이다. 현재의 제도 하에서는 기초보장제도의 수급 대상으로 선정된 가구 혹은 개인에게 생계, 의료, 주거, 교육 등 욕구를 보장하기 위한 각 급여가 제공된다. 하지만 수급대상자로 선정되지 못하면 이들 급여 가운데 어느 것도 제공받을 수 없다. 이로 인해 빈곤층 보호의 욕구 대응성이 제약되며 수급층의 탈수급 유인은 감소하고, 비수급 빈곤층이 수급자가 되려고 하는 유인은 늘어난다는 문제점이 있다. 이에 대해 각 급여별로 선정기준을 차별화하고, 일부 급여의 경우는 현행 기준보다 선정기준을 높여 더 많은 계층을 보호하며, 또한 일부 급여의 경우(특히 주거급여) 사업 방식을 바꾸어 욕구에 대한 대응성을 높이지는 것이 급여체계 개편론의 주요 논지라고 할 수 있다.

다음 절에서 살펴보게 되듯이 급여체계 개편을 둘러싼 논의는 매우 활발히 이루어졌다고 할 수 있다. 하지만 각기 다른 이유로 인해 더 이상의 논의 진전이 이루어지지 못하던 상태에서 최근 보건복지부와 한국보건사회연구원이 공동으로 발간한 『빈곤정책 제도개선방안 연구』<sup>2)</sup>는 기초보장급여체계 개편과 관련된 주요 쟁점에 대해 그 해결방안들을 종합적으로 제시하고 있다. 이 연구는 학계 안팎의 전문가들이 다수 참여하여 <빈곤정책 제도개선 기획단>(이하 <기획단>)을 구성하고 그 내부에서 이루어진 논의에 기초하여 다양한 쟁점들에 대한 대안을 제시하고 있다는 점에서 여타 선행 연구와 구분된다.<sup>3)</sup> 물론 이 안이 제도 개편을

2) 이태진 외(2012) 『빈곤정책 제도개선방안 연구』, 보건복지부, 한국보건사회연구원.

3) 이런 점에서 이하에서는 이 연구의 내용을 지칭할 때 <기획단(안)>이라는 표현을 사용할 것이다. 제도 개선의 기본적 방향에 대한 합의와는 달리 세부적인 제도 설계 방안에 대해서는 이 연구에 참여한 연구진들 사이에 합의가 있었다고 보기는 어렵다. 하지만 이 연구

곧바로 시행하기 위해 충분한 정도로 세부적 쟁점까지를 검토하고 있지는 않다. 또한 제시된 이후 현재까지 기초보장제도 개선을 위한 현실적인 변화는 없는 것도 사실이다. 그러나 향후 급여체계 개편을 위한 현실적 노력이 본격화 될 경우 이 <기획단(안)>이 중요한 준거점이자 출발점이 될 것으로 전망된다. 따라서 본 연구에서는 <기획단(안)>에서 다루어진 기초보장 급여체계에 대한 주요 논의를 출발점으로 하여 급여체계의 개편이 초래할 효과를 추정하고 급여체계 개편이 충분한 효과를 거두기 위해 필요해서는 기초보장제도 내외부의 제도적 변화가 어떻게 이루어져야 하는지를 다룰 것이다.

## 제2절 주요 선행연구 검토

기초보장제도 시행 이후 나타난 성과와 드러난 문제점에 근거하여 및 제도 개선 및 개편에 대한 논의가 일찍부터 시작되었다. 제도도입 1~2년 사이인 2003년에서 2004년 초반까지는 주로 제도 시행에 대한 평가 연구가 진행되어왔으며, 2004년 후반부터 현재까지는 더 나아가 제도 개선 및 개편에 대한 논의가 이루어져 왔다. 이러한 연구의 흐름을 따라서 진행된 연구 가운데 특히 한국보건사회연구원을 중심으로 이루어진 기초보장 급여체계 개편과 관련된 연구를 간단히 살펴보면 아래와 같다.<sup>4)</sup>

윤진호 외(2004)는 국민기초생활보장제도의 개선방안을 4가지 체계로

---

가 다수의 연구진이 참여한 연구이고, 집단연구의 특성상 각 쟁점별 사안에 대한 제안자를 확정하기 어렵다는 점에서 이와 같이 지칭하기로 한다.

4) 기초보장 급여체계 개편에 국한되지 않고 2000년 전후부터 제도의 발전 전반과 관련하여 논의되어 온 쟁점들에 대해 폭넓게 다루고 있는 문헌으로는 이태진 외(2010) 『국민기초생활보장제도 10년사』를 참조할 것

구분하여 언급하면서, 통합급여체계의 한계와 문제점 등을 지적하였다. 그러나 이 연구는 통합급여체제로 출발한 국민기초생활보장제도의 급여체계를 일시에 개별급여체제로 환원하는 것은 바람직하지 않다고 하며, 통합급여형태를 기본적으로 유지하기는 하나 현물급여의 성격이 강한 의료급여와 주거급여에 대해서 수급권의 범위를 확장하는 것이 필요할 것이라고 주장하였다. 그러나 이 당시가 여전히 제도 시행의 초반기였기 때문에 통합급여체계를 욕구별 급여체제로 전환하는 것에 대한 적극적인 입장이 개선되지는 않고 있었다.

이와 달리 신영석 등(2005)에 의하면 기초보장제도의 급여체계 개선 방안을 크게 주거급여와 의료급여 두 가지를 중심으로 적극적으로 제안하였다. 먼저 주거급여 급여체계 개선방안을 대상자 선정기준과 급여수준 결정모형에 따라 크게 5개의 모형으로 제시하였다. 대상자 선정기준 측면에서는 최저생계비의 몇%를 기준선으로 할 것인가, 최저주거비 개념을 적용할 것인가 등이 고려사항이 되었고 급여수준 측면에서는 소득 인정액을 어떻게 적용할 것인가, 최저주거비선을 어떻게 활용할 것인가 등이 쟁점이 되었다.

의료급여체계 개선방안에 대해서는 의료사각지대해소를 위해서 먼저 빈곤층에 대한 의료보장강화가 필요하다고 제안하였다. 특히 법정본인부담률 수준을 감소시키고 본인부담상한제 및 본인부담보상제도를 현실화시키고 비급여본인부담률 수준도 낮추며 법정본인부담보상제처럼 비급여 본인부담보상제를 실시하는 방안을 검토해야한다고 하였다. 그러나 이것을 실시하기 위해서는 집단간 형평성이 유지되어야 하는데 특히 건강보험적용대상자와 의료급여대상자간의 형평을 유지하나 저소득층을 대상으로 하는 의료급여제도에 주안점을 두는 방향으로 접근해야 한다고 하였다. 더불어서 국가의 예산으로 전액 충당되는 의료급여제도의 예산 낭비가 발생하지 않도록 하며 긴급하게 의료비가 발생하게 되었을 때를 대

비하여 긴급의료제도나 건강보험에 의료기금을 설치하는 방법들을 모색해야 한다고 하였다.

노대명 외(2006)는 기초생활보장제도의 문제점을 크게 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분한 후 특히 내부적 요인에 해당되는 문제, 즉 통합 급여체제로 인하여 급여대상자의 욕구를 반영하지 못하는 문제, 근로유인을 저하시켜 탈수급을 저해하는 문제 등에 주목하였다. 빈곤정책의 광범위한 사각지대 문제, 기초보장제도 상의 경직된 급여체계 문제, 쉼기형 예산계약의 문제, 이른바 전부 아니면 전무(all or nothing)식 급여의 문제 등이 이 연구에서 포괄적으로 언급되었다. 이러한 인식을 바탕으로 이 연구는 기초보장제도 제도개편의 도입원칙을 4가지로 제시하고 제시된 원칙에 입각하여 개편안을 제시하였다. 첫째는 최저생활보장이다. 둘째는 욕구충족에서 개별화원칙이며, 셋째는 자립지원 원칙, 넷째는 욕구충족에서 형평성의 원칙이 그것이다.

이러한 원칙에 입각하여 노대명 외(2006)의 연구는 개별급여별 세부 개편안을 다음과 같이 제시하였다. 먼저 생계급여의 기본구조를 가구규모별 상이한 가구공통경비와 1인 기준으로 연령의 차이를 반영한 개인 경비, 구체적인 각종 부가금으로 구성하였다. 또한 이것은 모두 지역별 차이를 반영 할 수 있도록 지역별로 차등화하여 설정되어야 한다는 것이다. 자격기준에 대해서는 부양의무자 기준과 관련해서는 언급하지 않았으며 소득인정액과 관련해서는 소득평가액은 가구특성별지출비용을 폐지하고 추가적 욕구를 부가금의 형태로 지급하며, 재산의 소득환산액과 관련하여서는 최저주거기준까지 재산의 소득환산제를 적용하지 않도록 하는 것이 적절할 것이라고 하였다.

의료급여의 개편원칙으로는 3가지 유형별로 소득기준과 재산기준을 다르게 제시하였다. 이 세 가지 유형은 생계급여 수급기준선의 100%, 120%, 150%선을 기준으로 어느 구간에 대상자가 속하는가, 그리고 기

초공제액을 어떻게 적용할 것인가에 따라 구분되는 것이었다. 한편 이 연구에서 주거급여는 월세 및 전세가구에 대한 임대료 지원제도로 지역 단위의 표준임대료를 설정하고 지불능력을 감안하여 급여를 제공하는 방향으로 개편되어야 할 것이라고 하였다. 또한 교육급여에 대해서는 교육부가 지원하는 급여와 통합하는 방안을 포함하여, 욕구에 따른 급여지급 방법을 모색해야 한다고 제시하였다.

이후에 발전된 노대명 외(2008) 연구에서는 소득과 재산기준을 구체화한 여러 가지 안을 제시하면서 기초보장제도 개편안을 제시하였다. 이 연구에 따르면 소득과 재산기준에 대하여 소득기준은 기초생계급여 신청 가구의 소득이 그 가구의 최대 생계급여액보다 적으면 충족한 것으로 간주하며, 이러한 소득기준은 가구원으로 성인과 아동의 구성이 어떻게 되는가에 따라 다르게 산출된다고 하였다. 재산기준은 재산-소득 환산방식이 아닌 재산기준선(cut off)방식을 사용하되 원칙적으로 비주거용 재산의 총액을 말하며, 주거용 재산의 경우 일정한 상한선을 설정하여 그 상한선을 초과하는 부분만 재산의 범주에 포함시키는 것을 제안하였다. 또한 생계급여 구조 개편에 대한 4가지 안을 제시하였다.<sup>5)</sup>

이태진 외(2011)의 <기획단(안)>은 기존의 연구가 다루었던 급여체계 개편들의 주요 쟁점들을 다시 확인하고 각 쟁점에 대해 일부는 좀 더 단순화된 접근방식을, 일부는 좀 더 다양한 접근방식을 취하고 있다.<sup>6)</sup> 뿐만 아니라 긴급지원제도, 근로장려세제 등 기초보장제도가 아닌 저소득층을 대상으로 하는 다양한 소득지원제도들의 개편 방향에 대해 언급하고 있다. 그러나 앞서 언급하였듯이 이 연구는 급여체계 개편의 필요성에 대해 폭넓은 합의를 확인하고 그 전체적인 방향을 제시하는 데 강

5) 네 가지 안의 자세한 내용에 대해서는 노대명 외(2008) 참조.

6) 주요 기초보장 급여별로 <기획단(안)>의 구체적 내용에 대해서는 다음 2장에서 살펴볼 것이다.

조점이 있었던 이유로 인해 급여체계 개편과 관련된 세부적인 쟁점을 심도 있게 검토하거나 그 대안을 확정하지는 못했다. 이와 관련된 논의는 급여체계 개편의 시행이 좀 더 가시화되면서 더욱 진전될 것으로 예상된다.

### 제3절 연구의 목적 및 구성

#### 1. 연구의 목적

본 연구의 목적은 기초보장제도의 급여체계의 전환에 따른 효과를 추정하고, 개편된 제도가 기대하는 성과를 거두기 위해 보완되어야 할 내용은 무엇인지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 기초보장제도의 개편에 따라 어떤 효과를 기대할 수 있을지는 다양한 측면에서 검토해볼 수 있다. 예를 들어 소요 되는 재원의 규모는 어떻게 변화할지, 빈곤의 규모나 깊이, 소득불평등도에는 어떤 영향을 미칠지, 나아가 저소득층의 근로의욕에 어떤 영향을 미치고 그 결과 노동시장에서 어떤 변화를 초래할지 등이 그에 해당될 것이다. 그러나 이러한 효과를 모두 예측하기 위해서는 제도 개편의 기본적 방향뿐만 아니라 개편된 급여의 수준에 대해서도 구체적인 안이 전제되어 있어야 한다. 따라서 본 연구에서는 급여체계 개편의 효과를 추정할 때 주로 대상 집단의 규모에 어떤 영향을 미칠지 분석하는 데 주안점을 둘 것이다. 기초보장 급여체계 개편의 주목적 가운데 하나가 빈곤층에 대한 보호 범위를 확대하는 데 있는 만큼, 실제로 급여체계를 개편하면 어떤 소득계층이 주로 제도의 보호 범위 내로 편입되는지, 그리고 그 집단의 특성은 무엇인지를 살펴보고자 하는 것이다.

기초보장제도 급여체계를 바꾸게 되면 불가피하게 다른 제도들의 변화 필요성이 생겨난다. 그 단적인 예로, 최저생계비가 갖는 선정기준선 또는 급여의 일차적 준거선으로서의 개념은 약화되게 된다. 따라서 현재 기초보장 급여를 제외한 다양한 급여 가운데 최저생계비를 선정기준선으로 삼는 제도들의 경우 변화가 불가피하게 발생할 것이다. 또한 주거급여제도가 별도로 실시되게 됨에 따라 재산-소득 환산제도의 규범적 정당성이 약화되고, 따라서 소득인정액을 활용해야 하는 근거도 약화될 것이다. 무엇보다도 기초보장제도의 기준선이 상향조정됨에 따라 기존에 활용되던 차상위층이라는 개념의 유용성에 대해 질문이 제기될 것이 분명하다. 이와 같이 급여체계의 개편은 관련 제도들의 변화를 불가피하게 발생시킬텐데, 어떤 제도들이 어떻게 변화되어야 할지를 제시하는 것이 본 연구의 두 번째 목적이다.

급여체계의 개편 이후 새로운 제도가 성공적으로 실행되기 위해서는 주변 환경, 특히 시장의 환경이 어떻게 반응할 것인지도 중요하다. 이 문제 가운데에는 기존의 선행연구들이 충분히 다루지 못한 것이 있다. 예를 들어 주거급여제도를 임대료 지원 방식으로 전환하게 될 때, 그 제도의 성공여부는 민간 임대주택시장이 어떻게 반응할 것인지에 따라 크게 좌우될 수 있다. 이와 같이 기존의 선행연구에서, 혹은 <기획단(안)>에서 충분히 검토되지 못했으나 개편된 급여체계의 성공적 정착을 위해서 보완이 필요한 부분들은 무엇인지를 밝히는 것이 본 연구의 또 다른 목적이다.

이와 같은 목적 아래서 분석을 진행할 때, 분석의 구체적인 내용은 개편된 급여체계 하에서 제도의 세부적 내용을 어떻게 설정하는가에 따라 달라질 수 있다. 그러나 본 연구의 목적이 세부적인 급여체계 개편안을 확정하는 데 있는 것은 아니다. 이미 개편의 방향이나 대체적인 설계의 원칙들은 <기획단(안)>에 제시되어 있고, 제도를 실행하는 데 필요한

세부적인 수치들, 예를 들어 각 급여 대상을 선정하는 데 필요한 소득 및 재산기준이 얼마가 되어야 할지, 기타 자격 기준은 어떻게 제시되어야 할지 등등은 재정여건이나 제도 도입의 속도 등을 통해 정책 시행의 단계에서 결정될 것이다. 따라서 본 연구에서 제시되는 몇 가지 기준선은 제도 개편의 효과를 개략적으로 살펴보기 위해 도입되는 가상적 수치 이상의 의미를 지니기 어렵다고 할 것이다. 다만 그 수치가 어떤 요인을 고려하는가 여부에 따라 크게 영향을 받을 경우에는 그렇게 가정하는 근거를 제시할 것이다. 예를 들어 재산기준을 도입할 경우 총재산을 이용할 것인지 순재산을 이용할 것인지 등의 문제가 그것이다. 하지만 총재산을 이용하여 분석을 진행한다고 해서 그것이 규범적으로 가장 바람직하고 현실적으로도 가장 효율적이라는 의미는 아니다. 어디까지나 본 연구에서 제시되는 수치들은 작업가설로서의 성격을 벗어나지 않는다는 점을 다시 언급해두고자 한다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 크게 제도 개선방향에 대한 이론적 검토와 개선의 효과에 대한 실증적 분석 방법을 이용한다. 기초보장제도의 내용과 각종 복지제도의 내용이나 개선방향에 대해서는 기존 문헌연구에서 검토된 내용 가운데 많은 부분을 참조할 것이다. 기초보장 급여체계의 개편안과 관련된 선행연구 가운데에는 <기획단(안)>을 우선적인 준거점으로 삼을 것이다. 다만, 분석의 편의 상 가정의 재설정이 필요한 부분은 새로운 가정을 도입할 것이며, 그것이 단순히 분석 상의 편의를 넘어서는 가정의 변화일 경우에는 그 논리적 근거를 제시하고자 할 것이다. 기초보장제도 이외에 다른 제도의 개선 방안에 대해서 논의할 때에는 강신욱 외(2011)로부터 현행 제도의 구체적 내용 및 특성들을 인용하도록 할 것이다.

실증분석을 위해서는 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 공동으로 조사한 <한국복지패널> 자료를 이용할 것이고, 특별한 경우가 아닌 한 6차 자료(학술대회 버전)를 활용할 것이다. 다만 수급지위의 변화에 대한 동태적 분석을 수행하는 6장에서는 1~5차까지의 자료를 사용할 것이다. 개인의 근로능력이나 경제활동상태 등의 변수를 이용하여 분석하는 6장을 제외하면 대부분의 분석은 가구를 단위로 이루어질 것인데, 이는 현행 기초보장제도가 가구 단위의 지원제도인 데 따른 것이다. 다만, 교육급여가 초·중고 재학생이 있는 가구에 제공되는 것과 같이 가구원의 특정한 인구사회학적 특성에 따라 수급여부가 결정되는 경우에는 해당 가구원이 있는 가구의 비율 등을 제시하도록 할 것이다.

본 연구의 실증분석에서 활용되는 소득은 기초보장 급여액을 제외한 경상소득을 활용하는 것을 원칙으로 하였다. 기초보장 급여액을 가구 경상소득에서 제외한 이유는 기초보장 급여의 대상 규모를 추정하는 본 연구의 주된 목적에 따른 것이다. 소득액은 가구별로 가구원수의 차이가 초래하는 효과를 고려하여 주기 위하여 균등화된 소득을 활용하였다. 균등화 방법은 가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나누는 방법을 적용하였다.

### 3. 연구의 구성

본 연구는 다음과 같은 순서로 구성된다. 먼저 다음 2장부터 5장까지는 기초보장 급여체계가 욕구별 급여체제로 전환됨에 따라 각기 독립되는 생계, 주거, 의료, 교육 등 급여에 대해 다룰 것이다. 각 급여마다 급여체계 개편에 따라 새로운 기준선은 어떻게 설정될 것인지를 제시하게 되는데, 이는 앞서 언급한 대로 한편으로는 <기획단(안)>에 의해 대체적으로 제시된 방향에 따라 설정될 것이고 다른 한편으로는 분석을 위한 잠재적 작업기설의 수준에서 제시될 것이다. 그리고 몇몇 경우에는 복수

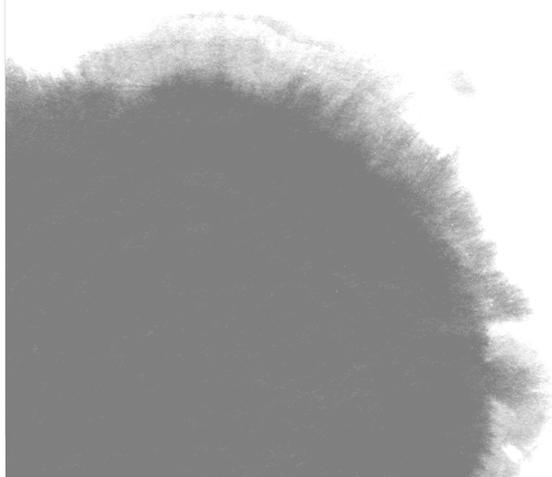
의 시나리오에 대해 분석이 진행될 것이다. 그와 같이 새로운 급여의 기준이나 내용이 정해졌다고 전제할 경우 대상자 집단의 규모와 특성은 어떻게 변화할 것인지를 살펴볼 것이다. 또한 급여체계 개편이 각 욕구에 대응하기 위해 이미 시행되고 있던 여타 제도들에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상되는지, 혹은 어떤 변화가 동시에 병행되는 것이 바람직할지 등을 설명할 것이다. 이러한 점에서 2장부터 5장까지는 동일한 서술 구조를 띠고 있다. 각 장이 다루는 급여(욕구)의 내용이 다를 뿐이다. 다만 생계, 주거, 의료는 특정 인구사회학적 기준을 두지 않고 일반 가구를 대상으로 하는 반면, 5장에서 다룬 교육급여는 중고생(또는 초·중고 재학생)이 있는 가구만을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 이러 이유로 4장에서는 생계, 주거, 의료급여만을 종합하여 각 급여의 개편안이 동시에 시행될 경우 예견되는 종합적 효과에 대한 분석을 덧붙일 것이다.

다음 6장과 7장은 기존의 개편안에서 다루지 못했던 주요 쟁점들을 심도 있게 다루고, 이를 근거로 개편된 기초보장제도의 성공적 실행을 위해 전제되거나 보완되어야 할 사항들이 무엇인지를 살펴보는 장이다. 6장은 자활지원제도, 7장은 주거급여제도의 효과적 실행을 위한 조건에 대해 깊이 있게 다룰 것이다. 마지막 8장은 전체 연구의 요약과 동시에 정책적 시사점을 제시하는 데 할애될 것이다.



# 2장

## 생계급여 개선의 효과와 관련 사업 조정방향





# 제2장 생계급여 개선의 효과와 관련 사업 조정방향

## 제1 절 생계급여 개편안

### 1. 생계급여기준선의 조정

현행 기초생활보장제도의 현금 급여는 생계급여와 주거급여의 합으로 구성된다. 이때 주거급여는 최저생계비에서 주거비용이 차지하는 비율에 근거하여 현금급여기준선의 약 20.6%에 해당되는 금액으로 책정하고 있다. 하지만 주거급여가 지급되는 방식은 생계급여와 함께 현금급여의 형태를 띤다. 따라서 명목상으로는 주거급여이지 실제로 주거욕구에 대한 직접적 대응의 형태를 띠지 못하고 있다.

욕구별 급여체제로 전환되면서 주거에 대한 별도의 급여가 시행되면 현재의 기초보장 현금급여에서 주거급여에 해당되는 금액은 제외되게 된다. 그런데 현행 주거급여에는 임대료 지원에 해당되는 부분과 함께 기본적인 주거의 질을 유지하는 데 필요한 비용까지 포함되어 있다. 따라서 주거급여제도를 임대료 지원제도로 별도로 운영한다면, 임대료 지원 부분을 제외한 나머지 부분은 생계급여로 통합되는 것이 타당할 것이다. <기획단(안)> 역시 이와 같은 논리로 구성되었다고 할 수 있다. 2010년의 최저생계비 및 생계급여액 등을 이용하여 생계급여의 조정안을 구성하면 다음의 <표 2-1>과 같아진다.

〈표 2-1〉 생계급여 조정방안에 따른 가구원수별 생계급여액

(단위: 원/월, %)

| 구분                   | 1인      | 2인      | 3인        | 4인        | 5인        | 6인        | 최저생계비<br>대비 비율 |
|----------------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| 최저생계비(A)             | 504,344 | 858,747 | 1,110,919 | 1,363,091 | 1,615,263 | 1,867,435 | 100.0          |
| 타지원액(B)              | 82,164  | 139,901 | 180,983   | 222,065   | 263,147   | 304,229   | 16.3           |
| 현금급여기준<br>(C=A-B)    | 422,180 | 718,846 | 929,936   | 1,141,026 | 1,352,116 | 1,563,206 | 83.7           |
| 주거급여액<br>(D=C×20.6%) | 86,982  | 148,104 | 191,595   | 235,085   | 278,565   | 322,067   | 17.2           |
| 주거유지비<br>(E=D×32%)   | 27,856  | 47,430  | 61,357    | 75,285    | 89,209    | 103,140   | 5.5            |
| 임대료<br>(F=D-E)       | 59,126  | 100,674 | 130,238   | 159,800   | 189,356   | 218,927   | 11.7           |
| 현행 생계급여액<br>(G=C-D)  | 335,198 | 570,742 | 738,341   | 905,941   | 1,073,551 | 1,241,139 | 66.5           |
| 조정 생계급여<br>(H=G+E)   | 363,054 | 618,172 | 799,698   | 981,226   | 1,162,760 | 1,344,279 | 72.0           |

자료: 보건복지부(2010) 『2010년 국민기초생활보장사업 안내』를 참조하여 구성.

이 표에서 최저생계비와 타법지원액, 현금급여기준, 주거급여액, 현행 생계급여액 등은 보건복지부의 『2010년 국민기초생활보장사업 안내』를 참조하였다. 임대료는 김미곤·여유진 외(2010)에서 제시된 최저주거비 대비 주거 유지비용의 비율(32.02%) 적용하여 주거유지비(E)를 구한 후, 이를 주거급여액(D)에서 차감하여 구하였다. 현행 생계급여액(G)에다 주거유지비를 더한 후, 여기에서 다시 임대료를 차감한 액수가 조정된 생계급여액(H)이다. 이와 같이 조정된 생계급여액은 현행 최저생계비의 약 72.0% 수준에 해당된다.

기초보장 급여의 구조를 단순화한다는 의미에서 현행 타법지원에 포함되어 있는 일부 항목(예, 쓰레기 봉투 현물지원 등)들을 생계급여로 포함시키는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이 경우 생계급여액은 위 표의 조정된 생계급여액보다 더 높은 수준이 될 것이고, 현물로 지급되는 일부 급여가 현금급여로 전환되는 효과가 생기게 된다. 그러나 분석을 단

순하게 하기 위해 이 방안은 고려하지 않기로 한다.

## 2. 재산기준선의 설정

욕구별 급여로써 생계급여제도를 시행할 경우 다른 한 가지 중요한 특징은 현행 재산의 소득환산제도, 즉 재산을 소득으로 환산하여 소득인정액을 계산한 후 이 소득인정액을 수급자 선정 단계에서 활용하는 방식을 폐지하는 것이다. 재산의 소득환산제도를 폐지한다는 것은 소득기준과 재산기준의 두 기준을 적용한다는 것을 의미한다. 소득기준은 앞에서 살펴본 조정된 생계급여기준선이다. 따라서 여기에서는 재산기준선의 적정 수준에 대해 언급할 필요가 있다.

재산기준선을 설정하는 방법으로는 다양한 방안이 있을 수 있는데, 그 방안들을 비교하기에 앞서 현행 제도의 기본재산액이 갖는 의미를 되짚어 볼 필요가 있다. 현행 기본재산액은 “보장기구의 기본적 생활에 필요하다고 인정되어 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액으로 소득환산액에서 제외되는 재산가액”으로 정의된다.<sup>7)</sup> 그리고 그 금액은 지역별 전세가격(최저 주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하되, 가구규모와 관계없이 적용된다. 기본 재산액을 지역별 최저주거면적의 전세가격과 동일시한다면, 이는 수급자의 최저 주거 보장을 위해 보호해야 하는 재산액으로 해석할 수 있다. 그런데 주거급여제도를 통해 빈곤층의 최저 주거를 보장할 수 있다면, 이러한 기본재산액의 논리적 근거는 사라진다. 즉, 극단적 경우 주거급여제도가 실시되면서 생계급여에서의 재산기준액은 0원이라고 주장할 수도 있다.

그러나 현실적으로 보유재산은 갑작스런 지출수요가 발생할 경우 각 가구가 그에 대응하는 데 필요한 재원이 된다. 또한 교육투자나 주택마

7) 보건복지부(2010) p.118.

런 등을 위해 재산축적이 필요하며, 빈곤층의 재산축적을 보호하고 육성하는 것도 빈곤정책의 중요한 일부이다. 이런 점에서 기본재산을 0으로 한다는 것은 규범적 설득력도 없으며 현실성도 없다.

현행 기본재산액이 최저 주거에 대응하는 금액임을 고려한다면, 재산기준선을 현행 (최대재산액-기본재산액)의 1/2되는 선을 설정할 수 있다. 이것이 아래의 <표 2-2>에서 재산기준선 1안이다. 이는 현행 기초생활보장제도 상의 재산-소득환산제도를 폐지하는 데 따른 급격한 변화를 피하기 위한 절충적 선택이라고 할 수 있다. 기본재산액에 상응하는 주거욕구는 주거급여를 통해 보호하고, 그 이상의 재산을 보유액이 수급지위를 결정하는 데 적어도 평균적으로는 영향을 주지 않도록 하기 위한 것이다.

<표 2-2> 현행 기초생활보장제도의 지역별, 가구원수별 재산기준

(단위: 만원)

| 가구원 수 | 현행 최고재산액 |       |       | 현행 기본재산 |       |       | 재산기준선(안) |       |
|-------|----------|-------|-------|---------|-------|-------|----------|-------|
|       | 농어촌      | 중소도시  | 대도시   | 농어촌     | 중소도시  | 대도시   | 1안       | 2안    |
| 1인    | 4,109    | 4,609 | 6,609 | 2,900   | 3,400 | 5,400 | 605      | 905   |
| 2인    | 4,959    | 5,459 | 7,459 | 2,900   | 3,400 | 5,400 | 1,030    | 1,330 |
| 3인    | 5,564    | 6,064 | 8,064 | 2,900   | 3,400 | 5,400 | 1,332    | 1,632 |
| 4인    | 6,169    | 6,669 | 8,669 | 2,900   | 3,400 | 5,400 | 1,635    | 1,935 |
| 5인    | 6,774    | 7,273 | 9,274 | 2,900   | 3,400 | 5,400 | 1,937    | 2,237 |
| 6인    | 7,378    | 7,878 | 9,878 | 2,900   | 3,400 | 5,400 | 2,239    | 2,539 |

주: 재산기준선 1, 2안 모두 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌) 재산기준선의 차이는 없음.  
 자료: 보건복지부(2010) 『2010년 국민기초생활보장사업 안내』를 참조하여 구성.

이와 같이 대안적인 방법을 적용한 경우, 위의 <표 2-2>에서 보듯이 지역별 재산기준의 차이는 존재하지 않게 된다. 이는 지역별 재산기준이 주거용 자산의 크기에만 반영될 뿐, 자산의 환산율에는 지역별 차이가 반영되지 않는 현행 제도의 재산-소득 환산제도의 특성에 따른 것이다.

한편 현행 기초생활보장제도에서는 소득인정액을 계산할 때 보유한 금융재산에 대한 공제 조항이 있다. 예를 들어 생활준비금, 장기금융저축, 유족구조금 및 장애구조금 등에 대한 공제가 그것이다. 이 가운데 생활준비금에 대한 공제 300만원을 반영하여 재산기준선을 높인 것이 위의 <표 2-2>에 제시된 재산기준선 2안이다.

### 3. 기준선 적용 재산의 범위

재산기준선을 적용하더라도 총재산을 기준으로 수급자격을 판단할 것인가 재산에서 부채를 제외한 순재산을 기준으로 수급자격을 판단할 것인가가 문제이다. <기획단>의 안은 순재산을 기준으로 재산기준을 적용할 것을 제안하고 있으나, 그 근거를 명확히 제시하고 있지는 않다. 현행 기초보장제도는 재산 총액에 대해 소득환산율을 적용하되, 일부 부채에 대해 공제제도를 적용하고 있다. 이는 총재산 규모를 원칙적으로 고려하되, 부채에 대해서는 그 성격과 규모에 따라 보유 재산을 산정할 때 고려하지 않을 수 있도록 하는 것이다. 고소득층에서 보유 자산과 보유 부채의 규모가 모두 크다는 점과, 부채를 통한 자산취득(특히 부동산)의 가능성이 있다는 점을 고려한다면 순재산을 적용하는 것이 타당하지 않을 수 있다. 반면 부채 가운데 얼마만큼이 기본적 욕구를 충족시키기 위하여 조달된 부채인지를 식별하기 쉽지 않고(적어도 분석에 사용되는 데이터 상으로는), 저소득층일수록 기본적 생활 유지를 위한 부채의 비중이 높을 것이라는 점을 전제로 한다면 총재산이 아닌 순재산을 고려해야 한다는 것이 설득력을 얻을 수 있다.

이하에서는 우선 총재산을 기준으로 분석을 진행할 것이다. 일반적으로 총재산에 부채 일부를 공제하는 방식이 활용될 가능성이 높다고 볼 수도 있으나, 본 연구에서 총재산을 이용하는 것은 단지 분석의 편의를

위한 가정일 뿐이다. 다만, 이하에서 보듯이 각 급여의 잠재적 수급대상층이 되는 저소득층에서는 순재산과 총재산의 차이가 크지 않음을 확인할 수 있을 것이다.

## 제2절 생계급여 개편의 효과

### 1. 생계급여 소득기준선 이하의 가구 특성

주요 빈곤선(또는 수급기준)에 따라 빈곤과 비빈곤가구를 구분한 후, 각 집단별 소득과 재산 상태를 비교하면 아래의 <표 2-3>과 같다. 빈곤층을 구분하는 기준 가운데 경상소득이<sup>8)</sup> 조정된 생계급여 기준 이하인 가구를 빈곤가구로 구분할 경우 빈곤가구의 2010년 현재 평균 시장소득은 연간 약 225만원으로 나타났다. 이 평균소득은 현행 기초보장 수급가구는 물론 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구의 평균소득보다도 낮은 수준이다. 이는 앞의 <표 2-1>에서 볼 수 있듯이 조정된 생계급여액이 현행 최저생계비의 72%정도로 낮아진데 따른 것으로 추정된다. 시장소득은 물론 대부분의 소득범주에서 경상소득이 조정된 생계급여 기준액 이하인 집단의 소득이 가장 낮았으며, 가구원수의 차이를 감안하기 위해 균등화지수를 적용한 경우에도 이와 같은 현상은 그대로 유지됨을 알 수 있다.

8) 본 연구의 분석에서 경상소득은 시장소득에 공적이전 소득을 더한 값으로 정의되는 것은 여타의 연구에서와 같으나, 앞서 1장에서 언급한 바와 같이 공적이전 소득 가운데 기초보장급여액을 제외하였다.

〈표 2-3〉 집단별 연간 평균 소득 및 재산 비교

(단위: 만원)

|          | 기초보장<br>수급가구 |         | 소득인정액<br>≤최저생계비 |         | 경상소득소득<br>≤최저생계비 |         | 경상소득<br>≤중위값 50% |       | 경상소득<br>≤조정된<br>생계급여 기준 |        |
|----------|--------------|---------|-----------------|---------|------------------|---------|------------------|-------|-------------------------|--------|
|          | 비수급          | 수급      | 비빈곤             | 빈곤      | 비빈곤              | 빈곤      | 비빈곤              | 빈곤    | 비빈곤                     | 빈곤     |
| 시장소득     | 4,277        | 763     | 4,329           | 378     | 4,409            | 416     | 4,857            | 725   | 4,245                   | 225    |
| 경상소득     | 4,546        | 1,069   | 4,607           | 572     | 4,689            | 610     | 5,146            | 932   | 4,523                   | 400    |
| 가처분소득    | 4,150        | 1,523   | 4,220           | 847     | 4,299            | 768     | 4,708            | 996   | 4,153                   | 630    |
| 시장소득*    | 2,491        | 467     | 2,518           | 278     | 2,564            | 291     | 2,804            | 530   | 2,472                   | 164    |
| 경상소득*    | 2,664        | 668     | 2,696           | 425     | 2,743            | 433     | 2,986            | 681   | 2,650                   | 295    |
| 가처분소득*   | 2,438        | 995     | 2,475           | 640     | 2,522            | 562     | 2,737            | 733   | 2,441                   | 481    |
| 총자산(평균)  | 24,627       | 823     | 24,807          | 363     | 24,859           | 4,908   | 26,260           | 9,840 | 24,023                  | 4,307  |
| 총자산(중위값) | 4,550        | 70      | 4,610           | 60      | 4,550            | 104     | 5,246            | 300   | 4,312                   | 90     |
| 순자산(평균)  | 13,538       | -33,671 | 12,706          | -19,714 | 12,924           | -15,138 | 12,963           | -415  | 11,063                  | -3,502 |
| 순자산(중위값) | 2,910        | 14      | 2,970           | 30      | 2,900            | 50      | 3,413            | 119   | 2,690                   | 30     |

주: \*는 균등화지수를 적용한 값임.

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료

그러나 소득인정액이 아닌 소득을 기준으로 빈곤여부를 구분함에 따라 가구의 평균 총자산 및 순자산 보유액을 비교해보면 다소 다른 양상이 나타난다. 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구의 평균 총자산액은 약 363만원, 순자산액은 약 -19,700만원인데 비해 경상소득이 조정된 생계급여상한액 이하인 빈곤가구의 평균 총자산은 약 4,300만원, 순자산은 평균 약 -3,500만원으로 더 낮다. 가구 재산 보유액의 경우 예외적 관측치의 존재로 인해 평균값이 영향을 받을 가능성이 있기 때문에 위의 <표 2-3>에는 재산의 평균값과 함께 중위값(median)을 제시하였다. 중위값을 비교하더라도 소득이 최저생계비 이하인 가구의 총재산 중위값은 60만원인 반면 가구소득이 조정된 생계급여 기준액 이하인 가구의 총재산 중위값은 90만원이다. 큰 차이는 아니지만 가구 평균소득이 낮은 집단에서 총재산의 중위값이 다소 높게 나타나고 있는 것을 여전히 알 수 있다. 이와 같이 평균소득의 순위와 보유 재산의 순위가 일치하지 않

는다는 점은 생계급여 대상자 선정 시 재산기준선 방식을 적용하는 것이 정당화 될 수 있음을 뒷받침한다.

한편, 아래의 <표 2-4>는 위의 조정된 생계급여 기준에 따라 빈곤과 비빈곤층을 구분하였을 경우 각 집단이 여타 빈곤선을 기준으로 한 빈곤층과 비빈곤층 내에 어떻게 분포하는지를 보여주고 있다. 생계급여 기준선을 위와 같이 조정할 경우 현재 기초보장 수급가구 가운데 가구소득이 생계급여 기준을 충족시키지 못하는 가구가 53.0%, 충족하는 가구가 47.1%가 된다. 반대로 현재 기초보장 비수급 가운데 소득이 조정된 생계급여 기준에 미달하는 가구가 2.1% 존재하는 것으로 나타났다. 그 결과 현재 기초보장 수급가구로 추정된 가구는 6.9%이나 조정된 생계급여 소득기준선을 충족시키는 가구는 5.2%로 나타났다.

## 2. 재산기준선의 적용과 생계급여 수급대상자의 규모

<표 2-5>와 <표 2-6>은 앞의 <표 2-2>에서 재산기준선 1안과 2안을 각각 적용하였을 경우 저소득층의 생계급여 수급여부가 어떻게 달라질 것인지를 보여준다. 먼저 <표 2-5>는 재산기준선 1안을 적용한 경우의 결과를 보여준다. 이 때 만일 총재산이 재산기준선 이하인 가구를 급여대상으로 정할 경우, 현행 기초보장 수급자이면서 이 재산기준을 충족시키는 가구는 전체 가구의 6.7%에 해당된다.<sup>9)</sup> 이는 현행 기초보장 수급가구 가운데 89.5%에 해당되며, 재산기준을 충족하는 가구 가운데에서는 21.6%에 해당되는 규모이다. 그런데 현행 제도의 수급여부는 소득과 재산기준을 각기 별개로 두어 결정된 것이 아니라 재산을 소득으로

9) 이 표에서 보듯이 <복지패널> 6차 자료를 이용하여 분석할 경우 기초보장 수급가구의 규모가 6.9%로 추정된다. 실제 행정자료상의 수급가구 비율이 약 5%이다. 이러한 차이는 미시자료 작성을 위한 표본추출 방식 및 조사 방법(각 년도 12월 말을 기준으로 기초보장 수급여부를 판정하는 방식) 등의 차이에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

환산한 후 소득인정액을 계상하여 이를 이용하여 단일한 기준 하에서 결정된 것이다. 따라서 재산기준선의 적용이 갖는 효과를 더욱 엄밀히 확인하기 위해서는 경상소득이 최저생계비 이하인 집단에서 재산기준선 적용의 효과가 어떻게 나타나는지를 확인하는 것이 적절할 것이다.

〈표 2-4〉 조정된 생계급여 수급기준 해당 여부와 타 빈곤기준 해당 여부의 교차 분포

(단위: %)

| 기준               | 구분   | 경상소득 ≤ 조정된 생계급여 기준 |       | 계    |
|------------------|------|--------------------|-------|------|
|                  |      | 비빈곤                | 빈곤    |      |
| 현행<br>기초보장<br>수급 | 비수급  | 91.2               | 2.0   | 93.2 |
|                  |      | 97.9               | 2.1   |      |
|                  |      | 96.2               | 38.1  |      |
|                  | 수급   | 3.6                | 3.2   | 6.9  |
|                  |      | 53.0               | 47.1  |      |
|                  |      | 3.8                | 61.9  |      |
| 계                | 94.8 | 5.2                | 100.0 |      |
| 소득인정액<br>≤ 최저생계비 | 비빈곤  | 91.6               | 1.1   | 92.6 |
|                  |      | 98.9               | 1.1   |      |
|                  |      | 96.6               | 20.1  |      |
|                  | 빈곤   | 3.2                | 4.2   | 7.4  |
|                  |      | 43.6               | 56.4  |      |
|                  |      | 3.4                | 79.9  |      |
| 계                | 94.8 | 5.2                | 100.0 |      |
| 경상소득<br>≤ 최저생계비  | 비빈곤  | 90.7               | 0.0   | 90.7 |
|                  |      | 100.0              | 0.0   |      |
|                  |      | 95.7               | 0.0   |      |
|                  | 빈곤   | 4.1                | 5.2   | 9.3  |
|                  |      | 44.1               | 56.0  |      |
|                  |      | 4.3                | 100.0 |      |
| 계                | 94.8 | 5.2                | 100.0 |      |

주: 각 셀의 첫째행은 전체 가구 중 비중을, 둘째 행은 행 내 비중을, 셋째 행은 열 내 비중을 의미함.  
자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료

〈표 2-5〉 소득집단 내 자산기준1 총족 가구의 분포

(단위: %)

| 소득기준                            | 구분   | 총자산 기준 |      |       | 순자산 기준 |      |       |
|---------------------------------|------|--------|------|-------|--------|------|-------|
|                                 |      | 미총족    | 총족   | 계     | 미총족    | 총족   | 계     |
| 현행<br>기초보장<br>수급                | 미수급  | 70.8   | 22.3 | 93.2  | 57.8   | 35.3 | 93.2  |
|                                 |      | 76.1   | 24.0 |       | 62.1   | 37.9 |       |
|                                 |      | 99.0   | 78.4 |       | 99.1   | 84.8 |       |
|                                 | 수급   | 0.7    | 6.1  | 6.9   | 0.5    | 6.3  | 6.9   |
|                                 |      | 10.5   | 89.5 |       | 7.5    | 92.6 |       |
| 소득인정액<br>≤<br>최저생계비             | 비빈곤  | 1.0    | 21.6 |       | 0.9    | 15.2 |       |
|                                 |      | 70.9   | 21.8 | 92.6  | 57.8   | 34.8 | 92.6  |
|                                 |      | 76.5   | 23.5 |       | 62.4   | 37.6 |       |
|                                 | 빈곤   | 99.0   | 76.5 |       | 99.1   | 83.6 |       |
|                                 |      | 0.7    | 6.7  | 7.4   | 0.5    | 6.9  | 7.4   |
| 9.6                             | 90.4 |        | 7.3  | 92.7  |        |      |       |
| 1.0                             | 23.5 |        | 0.9  | 16.4  |        |      |       |
| 경상소득<br>≤<br>최저생계비              | 비빈곤  | 69.2   | 21.5 | 90.7  | 56.4   | 34.3 | 90.7  |
|                                 |      | 76.3   | 23.7 |       | 62.2   | 37.8 |       |
|                                 |      | 96.7   | 75.5 |       | 96.7   | 82.2 |       |
|                                 | 빈곤   | 2.3    | 7.0  | 9.3   | 1.9    | 7.4  | 9.3   |
|                                 |      | 25.1   | 74.9 |       | 20.5   | 79.5 |       |
| 3.3                             | 24.5 |        | 3.3  | 17.8  |        |      |       |
| 경상소득<br>≤<br>상대빈곤선              | 비빈곤  | 64.6   | 15.5 | 80.1  | 52.2   | 27.9 | 80.1  |
|                                 |      | 80.7   | 19.3 |       | 65.1   | 34.9 |       |
|                                 |      | 90.3   | 54.5 |       | 89.5   | 67.0 |       |
|                                 | 빈곤   | 6.9    | 13.0 | 19.9  | 6.2    | 13.7 | 19.9  |
|                                 |      | 34.9   | 65.1 |       | 30.9   | 69.1 |       |
| 9.7                             | 45.5 |        | 10.5 | 33.0  |        |      |       |
| 경상소득<br>≤<br>조정된<br>생계급여<br>상한액 | 비빈곤  | 70.3   | 24.5 | 94.8  | 57.3   | 37.5 | 94.8  |
|                                 |      | 74.1   | 25.9 |       | 60.5   | 39.6 |       |
|                                 |      | 98.2   | 86.3 |       | 98.2   | 90.0 |       |
|                                 | 빈곤   | 1.3    | 3.9  | 5.2   | 1.1    | 4.2  | 5.2   |
|                                 |      | 25.0   | 75.0 |       | 20.1   | 79.9 |       |
| 1.8                             | 13.7 |        | 1.8  | 10.0  |        |      |       |
|                                 | 계    | 71.6   | 28.4 | 100.0 | 58.4   | 41.7 | 100.0 |

주: 각 셀의 첫째 행은 전체 가구 중 비중을, 둘째 행(색칠된 부분)은 행 내 비중을, 셋째 행은 열 내 비중을 의미함.

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료.

경상소득이 최저생계비 이하인 가구를 빈곤가구라고 정의하였을 때, <표 2-5>에서 나타나듯이 빈곤가구이면서 총재산 기준 조건을 충족시키는 가구는 전체 가구의 7.0%이다. 이는 전체 빈곤가구 가운데 74.9%, 전체 총자산 기준 충족가구 가운데에는 24.5%에 해당되는 규모이다. 만일 총재산이 아니라 순재산을 기준을 할 경우에는 해당 가구의 비율은 전체 가구의 7.4%로 다소 늘어난다. 이는 빈곤가구의 76.5%, 순재산기준 충족가구의 79.5%에 해당된다. 이러한 수치는 소득을 이용한 빈곤여부의 판정 기준을 상대빈곤선으로 바꿀 경우, 빈곤선 수준이 높아짐에 따라 달라지게 된다. 반대로 소득을 이용한 빈곤여부의 판별 기준을 낮추어 기초보장급여를 제외한 경상소득이 <표 2-3> 조정된 생계급여 상한액에 못 미치는 경우라고 할 경우에 대해 살펴보자. 이 때 소득기준 빈곤선과 총재산 기준선 모두에 미치지 못하는 가구의 비율은 전체의 3.9%이다. 이는 소득기준 빈곤가구의 75.0%이며, 총재산 기준 미충족 가구의 13.7%에 해당된다. 만일 총재산이 아닌 순재산을 이용할 경우, 이 비율은 각각 4.2%, 79.9%, 10.0%로 다소 늘어나게 된다.

소득수준과 무관하게 총재산이 기준선 1에 미치지 못하는 가구의 규모는 28.4%이고, 순재산이 기준선 1에 미치지 못하는 가구의 비율은 41.7%이다. 두 재산범주 중 무엇을 적용하는가에 따라 약 13.4%p의 차이가 나는 것이다. 하지만 경상소득이 조정된 생계급여액에 미치지 못하는 빈곤가구로만 국한하여 볼 경우 총재산이 기준선 미달인 가구는 75.0%, 순재산이 기준선 미달인 가구는 79.9%로 양자의 차이가 4.9%p로 줄어든다. 금융기관의 융자를 이용하여 주택을 구입하는 것처럼 부채를 이용하여 자산을 취득하는 경우가 많아지고 그 규모가 커지면 총재산을 기준으로 했을 때와 순재산을 기준으로 했을 때 대상 집단의 규모 차이가 많이 나게 된다. 그런데 빈곤층의 경우에 그 차이가 크게 감소한다는 것은 저소득층에서는 부채를 이용한 자산취득의 가능성이 그다지

높지 않다는 점을 시사한다.

다음의 <표 2-6>은 이와 같은 분석을 재산기준 2에 대해 적용한 것이다. 재산기준 2를 적용할 경우 총재산의 규모가 이 기준선에 미달하는 가구의 비율은 31.6%, 순재산의 규모가 미달하는 경우는 전체 가구의 44.0%이다. 경상소득이 조정된 생계급여 상한액에 미치지 못하는 빈곤층 가운데에서는 총재산 기준 미만에 해당되는 가구가 76.2%이고 순재산 기준 미만에 해당되는 가구가 81.0%로 추정된다. 그리고 소득과 재산 기준 모두에 해당되는 수급 대상 가구의 규모는 총재산을 적용할 경우 전체 가구의 4.0%, 순재산을 적용할 경우 전체 가구의 4.2%에 해당될 것으로 추정된다.

이와 같이 개편된 생계급여의 대상 가구 규모는 재산기준선에 따라, 그리고 총재산과 순재산 중 어느 것을 기준으로 할 것인가에 따라 달라진다. <표 2-5>와 <표 2-6>을 비교하여 볼 때 재산기준선이 300만원 높아짐에 따라 수급대상 가구의 규모는 크게 달라지지 않거나(순재산의 경우) 약 0.1%p 증가하는 효과가 있다. 한편 총재산과 순재산 가운데 무엇을 이용할 것인가에 따라 대상 가구의 규모는 약 0.2~0.3%p 증가하는 효과를 초래하게 된다. 이는 빈곤층의 보유자산 규모가 상대적으로 크지 않고 특정한 구간대에 편중되어 있으므로 인해 발생하는 효과이다. 재산기준이 큰 폭으로 변화하지 않는 한, 생계급여 대상자의 규모는 재산기준선보다는 월단위의 소득기준선에 더욱 민감하게 반응할 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈표 2-6〉 소득집단 내 자산기준2 총족 가구의 분포

(단위: %)

| 소득기준                            | 구분      | 총자산  |       |      | 순자산계 |       |      |
|---------------------------------|---------|------|-------|------|------|-------|------|
|                                 |         | 미총족  | 총족    | 계    | 미총족  | 총족    | 계    |
| 현행<br>기초보장<br>수급                | 미수<br>급 | 67.8 | 25.3  | 93.2 | 55.7 | 37.5  | 93.2 |
|                                 |         | 72.8 | 27.2  |      | 59.8 | 40.2  |      |
|                                 |         | 99.1 | 80.2  |      | 99.4 | 85.3  |      |
|                                 | 수급      | 0.6  | 6.3   | 6.9  | 0.4  | 6.5   | 6.9  |
|                                 |         | 8.6  | 91.4  |      | 5.3  | 94.7  |      |
|                                 |         | 0.9  | 19.8  |      | 0.7  | 14.8  |      |
| 소득인정액<br>≤<br>최저생계비             | 비빈<br>곤 | 67.8 | 24.8  | 92.6 | 55.6 | 37.0  | 92.6 |
|                                 |         | 73.3 | 26.8  |      | 60.1 | 40.0  |      |
|                                 |         | 99.1 | 78.4  |      | 99.2 | 84.1  |      |
|                                 | 빈곤      | 0.6  | 6.8   | 7.4  | 0.4  | 7.0   | 7.4  |
|                                 |         | 8.1  | 91.9  |      | 5.9  | 94.2  |      |
|                                 |         | 0.9  | 21.6  |      | 0.8  | 15.9  |      |
| 경상소득<br>≤<br>최저생계비              | 비빈<br>곤 | 66.2 | 24.5  | 90.7 | 54.2 | 36.4  | 90.7 |
|                                 |         | 73.0 | 27.0  |      | 59.8 | 40.2  |      |
|                                 |         | 96.8 | 77.5  |      | 96.8 | 82.9  |      |
|                                 | 빈곤      | 2.2  | 7.1   | 9.3  | 1.8  | 7.5   | 9.3  |
|                                 |         | 23.8 | 76.2  |      | 19.3 | 80.7  |      |
|                                 |         | 3.3  | 22.5  |      | 3.2  | 17.1  |      |
| 경상소득<br>≤<br>상대빈곤선              | 비빈<br>곤 | 61.9 | 18.3  | 80.1 | 50.3 | 29.8  | 80.1 |
|                                 |         | 77.2 | 22.8  |      | 62.8 | 37.3  |      |
|                                 |         | 90.4 | 57.8  |      | 89.7 | 67.9  |      |
|                                 | 빈곤      | 6.6  | 13.3  | 19.9 | 5.8  | 14.1  | 19.9 |
|                                 |         | 33.0 | 67.0  |      | 28.9 | 71.1  |      |
|                                 |         | 9.6  | 42.2  |      | 10.3 | 32.1  |      |
| 경상소득<br>≤<br>조정된<br>생계급여<br>상한액 | 비빈<br>곤 | 67.2 | 27.6  | 94.8 | 55.0 | 39.8  | 94.8 |
|                                 |         | 70.9 | 29.1  |      | 58.1 | 41.9  |      |
|                                 |         | 98.2 | 87.4  |      | 98.2 | 90.4  |      |
|                                 | 빈곤      | 1.2  | 4.0   | 5.2  | 1.0  | 4.2   | 5.2  |
|                                 |         | 23.8 | 76.2  |      | 19.0 | 81.0  |      |
|                                 |         | 1.8  | 12.6  |      | 1.8  | 9.6   |      |
| 계                               | 68.4    | 31.6 | 100.0 | 56.0 | 44.0 | 100.0 |      |

주: 각 셀의 첫째 행은 전체 가구 중 비중을, 둘째 행(색칠된 부분)은 행 내 비중을, 셋째 행은 열 내 비중을 의미함.

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료.

### 제3절 생계지원 관련 기타 급여들의 발전 방향

2010년 시점을 기준으로 각 부처가 시행하고 있는 저소득층 대상 지원 사업들의 대상자 분포를 분석한 강신욱 외(2011) 따르면 취약계층의 생계를 지원하기 위한 복지급여 가운데 사회보험제도 상의 급여를 제외하면 그 수는 기초보장제도의 생계급여, 기초노령연금, 긴급지원제도 상의 생계지원 등을 포함하여 모두 16종에 이른다.<sup>10)</sup> 에너지와 문화 욕구에 대한 지원사업까지를 넓게 보아 생계관련 급여로 포함시킨다면 그 종류는 모두 24개에 달한다. 이 가운데 장애인이나 청소년 가족 등 특수한 인구, 사회적 기준을 병행하여 적용하고 있는 사업을 제외하고 긴급지원제도 상의 급여와 같이 특수한 조건을 전제로 지급되는 급여를 제외한다면 해당 급여(혹은 사업)들은 다음 <표 2-7>과 같다.

기초보장제도 개편에 따라 생계급여의 수급기준이 앞서 살펴본 바와 같이 변화하게 되면 이들 급여의 선정기준에도 불가피하게 영향이 미칠 것으로 예상된다. 그 영향은 크게 보아 세 가지 이유에서 비롯된다. 첫째는 생계급여의 기준이 현행 제도의 최저생계비는 물론 현금급여기준선보다 낮아지게 된 데 따르는 것이다. 따라서 <표 2-7>의 제도들은 여전히 최저생계비의 일정 비율을 수급자 선정기준으로 할지 아니면 생계급여나 이후의 장에서 논의될 주거, 의료, 교육 급여의 선정기준에 준하

10) 이를 구체적으로 열거하자면 다음과 같다. 먼저 보건복지부 소관 사업으로는 기초보장제도의 생계급여와 해산, 장제 급여, 기초노령연금, 사회복지시설이용지원, 긴급지원제도 상의 생계, 해산, 장제비 지원, 장애아동수당, 차상위계층양육지원, 기초생활수급자 양육할인, 소년소녀가정지원금, 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)지원, 장애인생활시설 실비입소 이용료 지원, 장애인연금 등이 있다. 또한 여성가족부 소관사업으로 청소년특별지원 생활지원(청소년육성기금 사업), 청소년한부모기구 자산형성자금지원, 청소년한부모 자립촉진수당 등이 있다. 또한 생계관련 급여를 좀 더 폭 넓게 정의할 경우 에너지 욕구를 지원하기 위한 급여인 긴급지원제도 상의 전기요금지원과 연료비 지원, 가스요금할인, 연탄현물(쿠폰)보조, 저소득층에너지효율개선(고효율조명기기)사업, 전기요금할인 등의 사업이 있고 문화 욕구에 대한 지원사업인 문화체육관광부의 문화바우처 사업 및 여행바우처 사업이 있다.

도록 할 것인지, 아니면 전혀 별개의 기준을 유지할 것인지 선택에 직면하게 될 것이다. 물론 현재와 같은 급여기준선을 유지할 수도 있고, 실질적인 급여 기준선을 유지하면서 그 표현방식을 ‘생계급여 기준선의 150%’와 같은 방식으로 변경할 수도 있을 것이다.

〈표 2-7〉 생계육구 관련 주요 공공부조성 급여의 현황(2010년)

| 급여선정 소득기준                  | 부처명          | 급여/서비스명         | 목구  | 급여 대상자 특성 | 대상가구 비율추정치(%) | 예산 (백만원)  | 행정대상      | 단위 |
|----------------------------|--------------|-----------------|-----|-----------|---------------|-----------|-----------|----|
| 소득인정액<br>≤최저생계비<br>×100%   | 보건<br>복지부    | 기초생활<br>양곡할인    | 생계  | 일반        | 7.4           | 93,081    | 3,600,000 | 가구 |
|                            | 지식<br>경제부    | 가스요금할인          | 에너지 | 일반        | 7.4           | n.a.      | 508,447   | 가구 |
|                            |              | 저소득층<br>에너지효율개선 | 에너지 | 일반        | 7.4           | 29,200    | 54,000    | 가구 |
| 소득인정액<br>≤최저생계비<br>×120%   | 보건<br>복지부    | 차상위계층<br>양곡할인   | 생계  | 일반        | 9.7           | 23,320    | 769,000   | 가구 |
|                            | 문화·체육<br>관광부 | 문화바우처           | 문화  | 일반        | 9.7           | 6,700     | 350,000   | 명  |
|                            |              | 여행바우처           | 문화  | 일반        | 9.7           | n.a.      |           |    |
|                            | 지식<br>경제부    | 전기요금할인          | 에너지 | 일반        | 9.7           | 266,000   | 2,155,000 | 가구 |
| 소득인정액<br>≤최저생계비<br>×130%   | 지식<br>경제부    | 연탄현물<br>(쿠폰)보조  | 에너지 | 일반        | 10.9          | 14,200    | 81,843    | 가구 |
| 소득인정액<br>≤정액<br>(72만/112만) | 보건<br>복지부    | 기초노령연금          | 생계  | 노인        | 8.4           | 3,710,972 | 3,750,000 | 명  |

주: 기초노령연금 대상 가구의 추정비율은 소득정액 기준과 노인이 있는 가구를 모두 적용한 것임. 현행 제도 상의 부양의무자 조건은 대상 가구 규모 추정시 반영하지 않음.  
자료: 사업관련 내용은 강신욱 외(2011)에서 인용. 대상가구 규모의 추정은 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용.

두 번째 이유는 생계급여의 선정 시 소득인정액이 아닌 소득과 재산 각각의 기준선을 사용하게 됨에 따른 영향을 받게 되기 때문이다. 이에 따라 여타 생계지원 급여들도 여전히 소득인정액을 사용할 것인지가 문제가 된다. 그런데 생계급여에서 소득인정액 개념을 적용하지 않는 이유의 연장선 상에서 생각하여 본다면 여타 생계지원 급여에서 소득인정액

개념을 적용하는 것 역시 설득력이 없어질 것이다.

세 번째 이유는 급여체계 개편의 전반적 효과로 인해 전체적인 기초 보장 수급층이 확대되고 그에 따라 기존 선정기준이 갖는 현실적 의미가 변하게 될 것이라는 점이다. 예컨대 차상위층이란 개념은 빈곤위험에 직면하여 있으나 기초보장제도의 급여를 받지 못하는, 따라서 다른 제도에 의해 보호가 이루어진다면 우선적으로 그 대상이 될 수 있는 계층을 지칭하는 현실적인 의미를 지니고 있었다. 그러나 뒤에서 보게 되듯이 일부 급여가 기존의 차상위층에게까지 확대됨에 따라 차상위층을 구분하는 기준(소득인정액이 최저생계비의 120% 이하) 역시 의미가 퇴색되게 될 것이다.

이러한 세 가지 측면의 변화요인들을 감안할 때 위의 급여들 역시 다음과 같은 방향으로 선정기준의 변화가 불가피 할 것이다. 첫째, 주거급여가 별도로 시행됨에 따라 재산 - 소득 환산제도가 갖는 의미가 약해지고 따라서 소득인정액 대신 소득기준을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 단, 재산기준선을 위의 모든 생계 관련 급여에 적용할 것인지, 적용한다면 그 수준이 기초보장 생계급여의 재산기준 조건과 동일할 것인지는 논란의 대상이 될 것이다. 그러나 기초보장 생계급여를 통해 최소한의 생계 욕구를 보호한다고 했을 때, 타 제도들의 소득 및 재산기준은 생계 급여보다 완화되는 것이 바람직할 것이다.

재산기준을 별도로 적용할지 여부는 제도의 특성을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 매월 반복적으로 급여가 제공되거나 급여의 액수가 큰 경우에는 재산기준을 적용하되 그렇지 않은 경우에는 재산기준을 적용하지 않는 것이 바람직하다. 단, 기초노령연금의 경우 이 제도가 갖는 고유한 문제가 있기 때문에 다른 생계관련 급여들과는 별도로 논의되는 것이 바람직하다. 기초노령연금제도의 개편을 연금제도의 발전 선상에서 다룰 것인지 아니면 노인을 대상으로 한 공공부조제도로 발전시킬 것인지에

따라 전혀 다른 대안이 제시될 수 있으나, 이와 관련된 논의는 본 연구의 범위를 벗어나기 때문이다.

생계급여가 기본적인 생계 욕구에 필요한 수준의 현금지원을 보장한다는 점을 전제로 했을 때, 여타 급여들이 생계급여 수급자에게 제한될 필요는 없을 것이다. 좀 더 적극적으로 해석하자면 급여체계 개편 이후에도 생계급여 수급자는 실질적으로 의료, 주거(자가 보유자가 아니라면), 교육급여 모두 수급이 가능하다는 점에서 여타 생계관련 급여를 생계급여 수급가구보다는 그 이외의 저소득층 가구에 우선적으로 배분하는 것이 바람직하다. 하지만 이러한 판단은 현행 생계급여의 수준이 일체의 부가적 급여를 필요로 하지 않을 만큼 충분한가에 대한 판단에 따라 달라질 수 있다. 만일 그렇지 않다면 생계급여 수급자를 여타 급여의 대상에서 배제하는 것은 설득력이 없다.

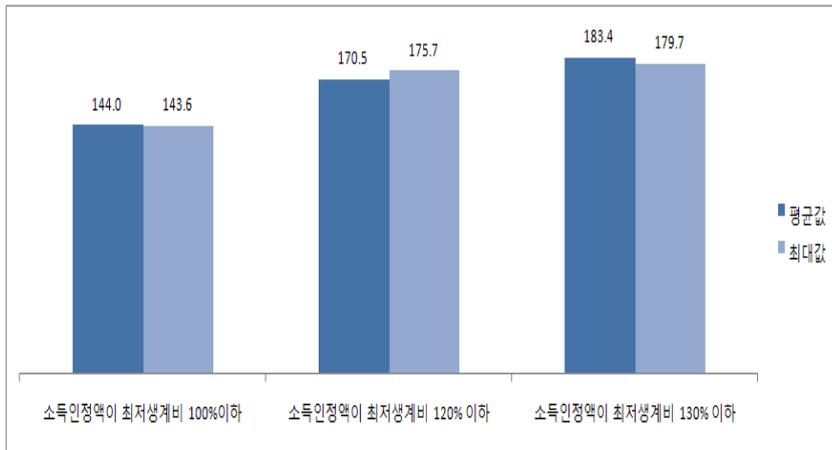
한편, 제도의 변화에 따라 기존의 비수급자가 새로 수급자의 지위를 획득하는 것은 큰 문제가 없으나 기존의 수급자가 수급자격을 잃을 경우 제도 변화에 대한 저항이 심해질 수 있다. 따라서 수급자 선정기준을 변화시킬 때 적어도 현행 수급자들을 포괄할 수 있는 점 이상으로 수급자 선정기준을 상향조정하는 것이 단기적으로는 바람직할 것이다.

이러한 모든 점을 종합적으로 고려할 때, 생계관련 급여의 소득 선정기준은 최저생계비보다 생계급여 기준선을 이용하도록 하여야 할 것이다. 다만 선정기준의 실질적 수준은 현행 수준을 유지하되, 점진적으로 상향조정 해 나가도록 해야 할 것이다.

다음의 [그림 2-1]은 <표 2-7>의 주요 기준에 해당되는 가구들의 소득과 조정된 생계급여 소득기준에 해당하는 가구의 소득을 상대적으로 비교한 것이다. 조정된 생계급여 소득기준에 해당되는 가구의 평균소득을 100으로 한다면 기존 제도에서 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하에 해당되는 가구의 평균소득은 약 144에 해당된다. 마찬가지로 소득

이 최저생계비 120% 이하의 가구는 170.5, 최저생계비 130%인 가구의 평균소득은 183.4가 되는 셈이다.

[그림 2-1] 조정된 생계급여 대상가구와 타 기준 해당가구와 소득 상대비교

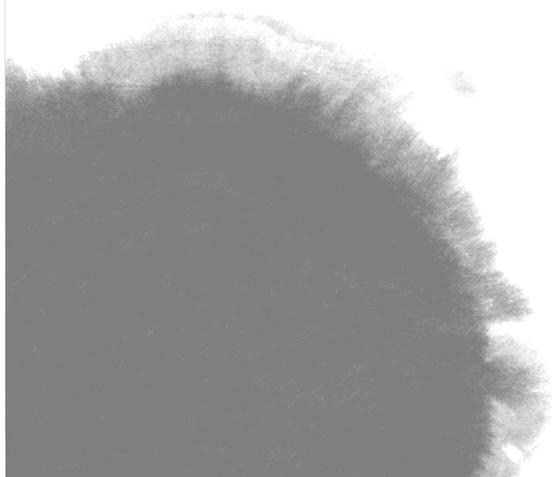


자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용.

이를 가구 평균소득이 아닌 최대 소득을 기준을 비교할 수도 있다. 소득이 조정된 생계급여 기준 이하인 가구의 최대 소득값을 100으로 간주한다면 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하인 가구의 최대 소득값은 143.6, 120%이하인 가구는 175.7, 최저생계비의 130% 이하인 가구는 179.7%가 된다. 선정기준들을 새로운 방식으로 표현하거나 새롭게 설정할 경우, 이와 같은 수치들이 조정의 근거가 될 수 있을 것이다.

# 3장

## 주거급여 개선의 효과와 관련 사업 조정방향





# 제3장 주거급여 개선의 효과와 관련 사업 조정방향

## 제1 절 주거급여 개편안에 대한 가정

기존의 연구에서 주거급여의 개편안에 대해서는 자가에 거주하지 않는 저소득층 가구에 대해 임대료의 일정한 부분을 지원해주는 데 대해 광범위한 합의가 이루어지고 있다. 그러나 자가 거주 여부를 구체적으로 어떻게 판정할 것인가, 주거비가 부담이 되는 저소득 가구를 어떻게 조작적으로 정의할 것인가, 그리고 지원의 기준이 되는 표준임대료를 어떻게 설정할 것인가 등의 쟁점에 대해서는 여전히 많은 논란의 여지가 있는 것도 사실이다. 최적의 주거급여 개편안을 새롭게 제시하는 것이 본 연구의 목적이 아니고 기초보장제도 개편에 따른 주거급여 시행의 효과를 추정하는 데 본 연구의 일차적 목적이 있는 만큼, 이하에서는 <기획단(안)>의 주거급여 개편안에서부터 논의를 출발할 것이다. 다만, 이 안 역시 몇 가지 검토의 여지가 있다고 판단하여 이하에서는 주거급여의 개편안에 대해서는 다음과 같이 가정할 것이다.

첫째, 주거급여는 자가에 거주하지 않는 임차가구에 한하여 지급하는 것으로 가정한다. 자가에 거주하면서도 최저기준에 미달가구에 대해서도 주거급여를 지급할 수도 있으나, 본 분석에서 활용하는 자료 상에서 이러한 가구를 식별하는 것이 쉽지 않아 본 분석에서는 주거급여의 대상에서 제외하도록 한다. 한편 자가에 거주하고 있지 않으나 자가를 보유한 가구가 주거급여의 대상이 될 수 있는가는 논란의 대상이 될 수 있

다. 하지만 이 역시 본 연구에서는 분석의 편의상 별도로 구분하지 않도록 한다.

둘째, 재산기준의 측면에서는 가구의 총자산이 최저기준전세가격 기준에 미치지 못하는 가구를 대상으로 한다. <기획단> 안에는 재산기준 상한액이 최저기준 주택구입가격으로 제시되어 있으나, 주택구입시까지 수급자의 재산을 보호하는 것이 적절한가에 대해 충분한 검토가 필요하다고 판단하여, 본 연구에서는 최저기준 전세가격을 기준으로 우선 적용하였다. 또한 지역별 최저기준 전세가격은 편의상 현행 기초보장제도 상의 지역별 기본공제액을 이용하였다.

셋째, 소득기준은 가구별 소득평가액의 20%가 가구별 최저기준 임대료에 미치지 못하는 가구를 대상으로 한다. <기획단(안)>에는 가구별 소득평가액에서 생계급여 상한액을 제외한 후, 그 금액의 20%가 최저기준 임대료에 미치지 못하는 가구를 대상으로 하고 있다. 그러나 생계급여 상한액을 제외한 후 20%라는 규범적 근거를 찾기 어렵다. 20%란 수치는 대체로 소득의 약 20% 주거비로 지출된다는 경험적 근거를 갖고 있다. 다만, 생계급여 수급자를 보호하고자 하는 경우, 별도의 조건을 통해서 보호할 수 있다. 즉, 생계급여수급자이면서 임차가구인 경우 적어도 소득기준 면에서는 주거급여의 수급자격을 지니는 것으로 가정할 것이다.

마지막으로 주거급여 최대액을 결정하는 지역별 최저 기준임대료의 경우 <기획단> 안에 제시된 금액을 이용할 것이다. 다음의 <표 3-1>에 따르면 <기획단>의 안은 세 단계에 걸쳐 주거급여액을 상향조정하여 나갈 것을 제한하고 있는데, 본 연구에서는 급격한 변화를 전제하지 않는다는 의미에서 3단계는 논외로 할 것이다. 다만 아래의 <표 3-1>의 주1)에서 확인할 수 있듯이 이 <표 3-1>에서 최저기준임대료는 2012년을 기준으로 설정된 것으로 보아, 이하에서는 분석 대상 시점의 통일성을 기하기 위해 물가상승률을 적용하여 2010년의 금액으로 환산할 것이다.

〈표 3-1〉 〈기획단(안)〉에서 단계별 주거급여 최대액 비교

(단위: 원)

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

- 주: 1) 현행은 2012년 기준이며, 주거급여 최대액 개편의 최저기준임대료는 국토해양부 공시주택가격DB(08년 기준)과 국민은행 매매시세(09년 1월 기준)자료를 활용하여 산출하였음. 따라서 2010년 자료로 계산출시 그 수준이 다소 상승할 수 있음.
- 2) 가구규모별 차등화는 가구규모별 주거육구 즉, 방수와 면적 등을 고려한 국토해양부 공시 최저주거기준의 임대료 산정 즉, 4인가구 기준으로 1~2인은 0.72, 3인은 0.87, 6인이상은 1.12로 관련 선행연구결과와 미국 HUD 주택바우처 주거균등화지수와 유사
- 3) 지역구분은 최저주거기준에 부합하는 공시주택가격과 전세가치 등을 고려하고 행정적 지역기준과 공공임대주택별 임대료 지역기준을 반영하여 4급지로 나눔. 1급지는 서울, 2급지는 수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시, 3급지는 2급지를 제외한 수도권 시와 인구 50만 이상도시 및 광역시, 4급지는 기타 즉, 1~3급지를 제외한 시군이 해당됨. 3급지가 현행 주거급여 기준의 중소도시에 해당
- 4) 지역별 차이는 임대료부담정도를 고려하여 최저기준임대료가 높은 지역일수록 가구의 본인부담비율을 상대적으로 높게 차등화함. 지역별 차등비율은 선진국에서와 같이 제도 시행초기와 주거지원관련 제도 여건 등을 감안하여 1급지 25%, 2급지 20%, 3급지 15%, 4급지 12%로 설정하였으나 중장기적으로 제도의 성숙과 재정여건을 고려하여 상황조정 필요.

자료: 이태진 외(2012), 191쪽의 표를 재구성.

## 제2절 주거급여 개편에 따른 수급 대상 가구의 변화 추정

다음의 <표 3-2>는 복지패널 6차 자료를 이용하여 주거 점유형태별로 구성비와 지가(임차가구의 경우에는 보증금), 월세 등과 함께 가구의 평균 경상소득과 자산 보유액을 비교한 것이다. 점유형태별로는 자가의 비중이 전체 가구의 절반이 넘는 54.5%로 추정되는 반면 전세와 월세, 그리고 사글세를 합한 가구의 비중은 전체 가구의 약 37.7%에 달한다. 기타 가구는 관사 등에 거주하는 가구로써, 본 분석에서는 주거급여의 대상으로 분류하지 않았다. 이 표에서 전세 거주가구의 평균 총자산과

순자산이 자가 거주 가구에 비해 훨씬 크게 나타나는 것은 예외치 (outlier)의 영향일 가능성이 높다. 총자산과 순자산의 중위값을 비교하면 자가 거주 가구의 보유 자산규모가 전세 가구에 비해 높아짐을 알 수 있다. 다만, 소득은 평균이나 중위값 모두 자가 거주 가구가 전세 가구에 비해 높으나 그 차이가 연간 100만원 이내에 불과하다.

<표 3-2> 주거 점유형태별 자산 분포

(단위: %, 만원)

|       | 구성 비율 | 가격 (보증금) | 월세 | 경상소득 (평균값) | 경상소득 (중위값) | 총자산 (평균값) | 총자산 (중위값) | 순자산 (평균값) | 순자산 (중위값) |
|-------|-------|----------|----|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 자가    | 54.5  | 20,235   | 0  | 2,754      | 2,461      | 20,355    | 6,450     | 7,000     | 4,040     |
| 전세    | 19.6  | 7,608    | 0  | 2,689      | 2,409      | 52,582    | 3,950     | 48,514    | 2,970     |
| 보증부월세 | 16.0  | 1,334    | 22 | 1,980      | 1,767      | 4,765     | 760       | -20,700   | 250       |
| 사글세   | 2.1   | -        | 18 | 1,686      | 1,330      | 3,868     | 710       | 607       | 200       |
| 기타    | 7.8   | -        | 1  | 1,897      | 1,510      | 9,755     | 1,120     | 3,766     | 800       |

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정

자가 거주가구와 전세가구가 평균소득보다는 보유 자산 면에서 큰 차이를 보인다는 점은 임차가구의 자산분포가 자가 거주가구의 자산 분포와 크게 다를 것임을 시사한다. 다음의 <표 3-3>은 주거 점유형태별로 주거급여 재산기준의 충족 여부와 주거비 과부담 가구의 분포를 보여준다. 자가보유 가구 가운데에서는 총재산이 주거급여 재산기준선에 미치지 못하는 가구가 39.2%로 나타났으나 전세가구 가운데에서는 그 비율이 51.4%, 월세와 사글세 가구 가운데에서는 그 비율이 약 80%에 이르는 것으로 나타났다. 순재산을 재산기준선과 비교할 경우에는 보유재산이 기준선에 미치지 못하는 가구의 비율이 이보다 다소 높게 나타난다. 특히 자가거주 가구는 총재산을 적용할 때와 순재산을 적용할 때 재산기준선 미달가구의 비중이 상대적으로 크게 차이가 나는 반면(약 11.8%p) 임차가구의 경우는 그 차이가 6%p 이하이다.

한편 <표 3-3>은 점유형태별로 주거비 과부담가구의 비중을 비교하고

있다. 2단계 기준임대료를 기준으로 임대료가 소득의 20%를 초과하는 가구의 비율을 비교하여 보면 자가 가구 가운데에는 그 비중이 16.4%이고 전세 가구는 17.4%이다. 보증부 월세가구는 전세가구의 약 2배에 가까운 31.3%가 주거비 과부담 가구이고, 사글세 가구에서는 거의 절반에 해당하는 48.8%가 주거비 과부담 가구이다. 주거급여 수급의 소득 조건, 즉 주거비 과부담 여부를 적용할 경우에는 자가와 임차가구의 차이보다 임차가구 내에서 전세와 비전세 가구의 차이가 더 두드러지게 나타나는 점을 확인할 수 있다.

〈표 3-3〉 주거 점유형태별 재산기준 충족 및 주거비 과부담 가구 분포

(단위: %)

| 점유 형태  | 재산 기준 |      |      |      | 주거비 과부담 여부 |      |           |      | 계     |
|--------|-------|------|------|------|------------|------|-----------|------|-------|
|        | 총재산   |      | 순재산  |      | 1단계 기준임대료  |      | 2단계 기준임대료 |      |       |
|        | 초과    | 미달   | 초과   | 미달   | 비해당        | 해당   | 비해당       | 해당   |       |
| 자가     | 33.2  | 21.4 | 26.7 | 27.8 | 51.5       | 3.0  | 45.6      | 8.9  | 54.5  |
|        | 60.8  | 39.2 | 49.0 | 51.0 | 94.4       | 5.6  | 83.6      | 16.4 |       |
|        | 68.3  | 41.6 | 66.7 | 46.4 | 57.0       | 31.4 | 58.2      | 41.3 |       |
| 전세     | 9.5   | 10.1 | 8.4  | 11.2 | 17.9       | 1.7  | 16.2      | 3.4  | 19.6  |
|        | 48.6  | 51.4 | 42.8 | 57.2 | 91.5       | 8.5  | 82.6      | 17.4 |       |
|        | 19.6  | 19.6 | 20.9 | 18.7 | 19.8       | 17.3 | 20.6      | 15.8 |       |
| 보증부 월세 | 3.3   | 12.7 | 2.6  | 13.4 | 13.3       | 2.7  | 11.0      | 5.0  | 16.0  |
|        | 20.7  | 79.3 | 16.4 | 83.6 | 83.0       | 17.0 | 68.7      | 31.3 |       |
|        | 6.8   | 24.7 | 6.6  | 22.3 | 14.7       | 28.3 | 14.0      | 23.2 |       |
| 사글세    | 0.4   | 1.7  | 0.3  | 1.8  | 1.5        | 0.5  | 1.1       | 1.0  | 2.1   |
|        | 19.2  | 80.8 | 15.2 | 84.8 | 74.0       | 26.0 | 51.2      | 48.8 |       |
|        | 0.8   | 3.3  | 0.8  | 3.0  | 1.7        | 5.6  | 1.4       | 4.7  |       |
| 기타     | 2.2   | 5.6  | 2.0  | 5.8  | 6.1        | 1.7  | 4.6       | 3.2  | 7.8   |
|        | 28.1  | 71.9 | 25.9 | 74.2 | 78.5       | 21.5 | 58.6      | 41.4 |       |
|        | 4.5   | 10.9 | 5.0  | 9.7  | 6.8        | 17.4 | 5.8       | 14.9 |       |
| 계      | 48.6  | 51.4 | 40.1 | 59.9 | 90.4       | 9.7  | 78.4      | 21.6 | 100.0 |

주: 각 셀의 첫째 행은 전체 가구 중 비중을, 둘째 행(색칠된 부분)은 행 내 비중을, 셋째 행은 열 내 비중을 의미함.

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정

앞의 1절에서 제시된 개편된 주거급여의 대상자 선정기준을 이용하여 주거급여 대상자의 규모를 다음의 <표 3-4>와 같이 추정할 수 있다. 추정되는 가구의 규모는 재산기준선과 총재산과 순재산 중 무엇을 비교할 것인가에 따라, 그리고 기준임대료를 어떤 값으로 적용할 것인가에 따라 달라지게 된다. 만일 1단계의 기준임대료에 총재산 기준을 적용한다면 주거급여를 받을 수 있는 대상 가구는 전체 가구의 약 6.5%로 추정된다. 전체 가구 가운데 자가에 거주하는 54.5%가 먼저 대상에서 제외된 후(A), 나머지 가구 중 생계급여의 소득기준을 충족하는 가구(전체 대비 3.7%)가 주거급여 대상자로 분류된다(B). 그 나머지 가구 중 재산기준을 초과하는 가구(전체 대비 15.1%)를 제외하고(C) 소득이 주거비 과부담 능력 기준을 초과하는(즉 주거비 부담능력이 충분하다고 간주되는) 가구(전체 대비 23.9%)를 제외하면(D) 전체 가구 중 2.8%가 주거급여 해당가구에 속하게 된다(E). 따라서 전체 주거급여 대상가구는 B와 E를 합한 전체의 6.5%로 추정되는 것이다(F). 이와 같은 방식으로 2단계 기준임대료와 순재산 기준을 적용하게 되면 주거급여 대상가구는 11.8%로 추정된다.

<표 3-4>에서 확인할 수 있는 또 하나의 사실은 재산 기준선이 현행 기초보장제도의 기본재산액 수준으로 주어진 상태에서 순재산을 적용하는 것과 총재산을 적용하는 것 사이에는 주거급여 대상의 규모를 결정하는 데 큰 차이가 없다는 사실이다. 이와 달리 기준임대료를 1단계와 2단계 중 어느 값으로 적용하는가에 따라서는 대상 가구의 규모가 크게 달라지게 된다.

〈표 3-4〉 재산 및 주거비 기준별 주거급여 해당 가구 비율

(단위: %)

| 점유 형태          | 소득 및 재산기준 해당여부  | 1단계 기준임대로 적용 |          | 2단계 기준임대로 적용 |          |
|----------------|-----------------|--------------|----------|--------------|----------|
|                |                 | 총재산기준 적용     | 순재산기준 적용 | 총재산기준 적용     | 순재산기준 적용 |
| 자가(A)          |                 | 54.5         | 54.5     | 54.5         | 54.5     |
| 임차             | 생계급여 소득기준 충족(B) | 3.7          | 3.7      | 3.7          | 3.7      |
|                | 재산기준초과(C)       | 15.1         | 13.0     | 15.1         | 13.0     |
|                | 주거부담능력기준 초과(D)  | 23.9         | 26.0     | 18.7         | 20.6     |
|                | 주거급여 기준만 충족(E)  | 2.8          | 2.8      | 8.0          | 8.1      |
| 주거급여 대상(F=B+E) |                 | 6.5          | 6.5      | 11.7         | 11.8     |

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정

### 제3절 주거지원 관련 기타 급여들의 발전 방향

2010년 현재 국민들의 주거 욕구를 지원하기 위한 주요 제도는 약 10개에 해당된다.<sup>11)</sup> 주요 제도는 다음의 <표 3-5>와 같다. 대상자 선정 기준의 측면에서 볼 때 이들 제도들은 크게 두 집단으로 구분될 수 있다. 하나는 소득인정액이 최저생계비의 100% 미만인, 현행 기초보장제도의 수급자층을 대상으로 하는 제도들이고, 다른 하나는 전체 인구의 약 47~69%를 잠재적 대상층으로 하는 광범위한 대상 위주의 사업이다.

한편 사업의 유형 면에서는 이들 사업이 크게 세 종류로 나누어지는데, 첫째는 현행 기초보장 주거급여 사업이고 둘째는 취약계층 주택 개보수 사업과 같은 유형의 사업이다. 마지막으로 대부분의 사업은 주택

11) 이 10개에는 주택구입 자금 및 전세금에 대한 각종 융자제도는 제외되었다. 주거 관련 사업의 자세한 목록은 강신욱 외(2011)을 참조할 것. 한편 이 10개 가운데 보건복지부의 긴급지원 중 주거지원, 지역개발형 바우처사업, 농어촌 장애인 주택개조 사업은 <표 3-4>에 제외되었다.

공급사업이라고 할 수 있다. 그런데 다수를 차지하고 있는 주택공급사업의 특징은 그 영구임대주택과 같이 그 대상자가 될 경우 혜택의 규모가 크지만 대상자가 되지 못할 경우 전혀 혜택을 받지 못한다는 특성을 띤다. 국토해양부가 제시한 2010년 영구임대주택 공급가구는 약 1만2천 가구이나 같은 해의 기초보장 주거급여 수급가구는 약 163만 가구이다. 국민임대주택의 기존 거주자까지를 감안하더라도 현행 주거급여 수급자 가운데 극히 일부만 그 혜택을 얻고 있는 것이다. 이런 점에서 저소득층을 대상으로 하는 주택 공급사업은 한계를 지니고 있다고 할 수 있다.

공급위주의 사업이 다수인 것과 달리 <표 3-5>의 사업 가운데에는 주거 서비스의 수요자를 지원하는 사업이 현행 기초보장 주거급여를 제외하면 거의 전무하다시피 한 형편이다. 앞 절에서 살펴보았듯이 기초보장제도의 개편과 함께 대상자의 규모는 현행 주거급여 대상보다 확대된 11.8%에 이를 수 있고, 경우에 따라서는 그 이상으로 늘어날 가능성도 있다. 무엇보다도 주거급여의 지원 규모가 현행 제도에 비해 증가할 것으로 기대된다. 만일 주거급여의 대상이 충분히 확대되고, 주거급여의 수준이 최저주거기준을 충족시킬 수 있는 정도로 상향조정된다면 <표 3-4>에서 제시된 사업 대상층들이 갖는 상당한 정도의 주거 욕구를 흡수할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 본다면, 현행 여타 사업들에게 요구되는 가장 중요한 변화는 이들 공급 위주의 사업에 투입되는 재원의 상당한 비중을 개편된 주거급여 제도로 전환하는 것이라고 할 수 있다. 물론 개편된 제도의 성공을 위해서는 이후에서 살펴보게 되듯이 임대주택의 충분한 공급이 전제되어야 하고, 민간 임대주택시장을 규율하기 위해서도 충분한 양의 공공임대주택이 공급되어야 할 것이다. 그러나 이러한 점을 감안하더라도 수급률이 낮고 수급자와 비수급자의 수혜 정도에 큰 차이를 두는 현행 공급 위주의 주거 지원 사업은 그 비중이 재조정되어야 할 것이다.

주거급여의 개편에 따라 임차가구를 대상으로 한 임대료 지원이 확대된다면 반대로 취약계층 주택 개보수 사업은 자가 가구 가운데 열악한 주거 시설에 거주하는 가구에 국한되어도 무방할 것이다. 이 경우 주거급여의 기준을 그대로 적용하기 힘들기 때문에 주택 개보수 사업의 대상자 선정의 소득기준은 생계급여 수급기준을 준용할 수 있을 것이다.

〈표 3-5〉 주거 관련 주요 지원제도의 현황(2010년)

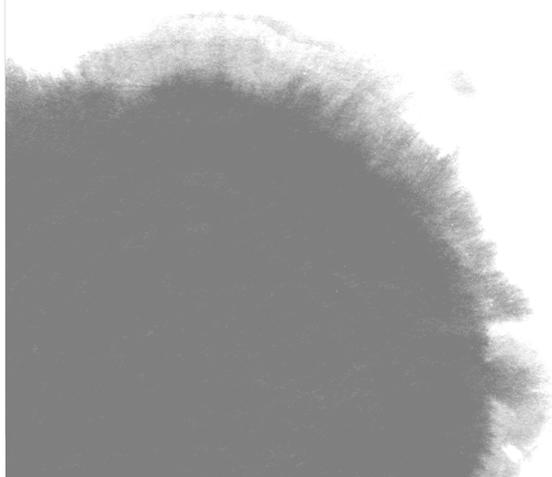
| 급여선정<br>소득기준             | 부처명       | 급여/서비스명          | 육구 | 급여<br>대상자<br>특성 | 대상가구<br>비율(%) | 2010년예산<br>(백만원) | 2010년<br>대상가구수 |
|--------------------------|-----------|------------------|----|-----------------|---------------|------------------|----------------|
| 소득인정액<br>≤최저생계비<br>×100% | 보건<br>복지부 | 주거급여             | 주거 | 일반              | 7.4           | 562,824          | 1,632,000      |
|                          | 국토<br>해양부 | 기존주택 전세임대<br>1순위 | 주거 | 일반              | 7.4           | 14,873           | 7,000          |
|                          |           | 다가구등<br>기존주택매입임대 | 주거 | 일반              | 7.4           | 233,083          | 7,000          |
|                          |           | 사회취약계층<br>주택개보수  | 주거 | 일반              | 7.4           | 51,110           | 8,000          |
|                          |           | 영구임대주택공급         | 주거 | 일반              | 7.4           | 311,853          | 12,000         |
| 소득≤도시근로<br>평균소득×70%      | 국토<br>해양부 | 국민임대주택공급<br>1순위  | 주거 | 일반              | 46.7          | 3,677,887        | 52,000         |
| 소득≤도시근로<br>평균소득×100%     | 국토<br>해양부 | 장기전세주택공급         | 주거 | 일반              | 68.8          | n.a.             |                |

자료: 사업관련 내용은 강신욱 외(2011)에서 인용. 대상가구 규모의 추정은 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용(단, 도시근로자 평균소득을 이용한 가구 규모 추정치는 2008년 기준임).



# 4장

## 의료급여 개편의 효과와 관련 사업 조정방향





## 제4장 의료급여 개편의 효과와 관련 사업 조정방향

### 제1절 의료급여 개편 방안에 대한 가정

<기획단(안)>에 따르면 육구별 급여체계의 개편과 함께 의료보장 체계는 크게 세 가지 제도로 구성된다. 첫째는 현행과 같은 의료급여체계인데, 다만 개편안에서는 그 자격기준을 생계급여 자격기준과 동일하게 하고 있다. 둘째는 의료급여 대상자가 아니면서 건강보험료를 6개월 이상 장기 체납하여 건강보험 급여에 제한을 받는 계층에 대해 보험료를 지원하는 것이다. 셋째는 저소득층 건강보험 가입자 가운데 본인부담을 초과하는 의료비에 대해 의료비를 지원하는 것이다. 특히 세 번째 제도는 의료급여 수급자를 포함하여 건강보험료 기준 하위 15%의 인구에 대해, 본인부담 상한제 적용 후의 본인부담액에 대해 일정한 부분을 지원하는 방안을 제안하고 있다.<sup>12)</sup> 한편, 이 안은 현행 의료급여 2종은 점진적으로 제도 내에서 해소하여 장기적으로는 건강보험의 급여율 수준이 선진국 수준인 80%에 도달하게 되면 의료급여와 건강보험을 단일 체계를 구축할 것을 제안하고 있다. 따라서 개편 후 의료급여 제도에서는 1, 2종의 구분이 존재하지 않게 된다.

이하에서는 이 세 가지 제도적 지원방안 가운데 첫째 의료급여제도와 세 번째 의료비지원 방안의 적용 범위에 대해 검토할 것이다. 이 가운데

---

12) 이태진 외(2012) 200~204쪽

의료급여제도만을 놓고 본다면 개편된 생계급여 지원 대상만을 의료급여 대상으로 한정하기 때문에 의료급여 대상자는 줄어들게 된다. 참고로, <한국복지패널> 6차자료 상에서 의료급여 수급자는 전체 가구의 약 7.5%로 추정된다. 수급 종별로 보면 5.2%가 1종 수급, 1.8%가 2종 수급, 기타 0.5%가 국가유공자 무료진료이다. 또한 전체 가구원 수급여부를 기준으로 분류하면 가구원 전체가 의료급여를 받는 가구가 5.5%이고, 가구원 가운데 일부만 의료급여 지원을 받는 가구가 2.0%이다. 이하에서는 앞에서 살펴본 다양한 생계급여 기준 가운데, 총재산 기준 및 재산기준선 2를 적용할 것이다. 이럴 경우 생계급여 수급자는 전체 가구의 4%였는데, 이는 현행 의료급여 수급가구로 추정되는 7.5%에 비해 약 3.5%p 줄어든 규모이다. 따라서 새로운 저소득층 의료지원제도는 의료비 지원가구의 범위를 얼마로 확대할 것인가가 매우 중요하게 된다.

의료비 지원 대상 가구를 추정하기 위해 다음과 같은 방법을 취하였다. 개편안에 따르면 생계급여 수급자(즉 개편된 의료급여 수급자)를 포함하여 전체 인구의 약 15%가 의료비 지원 대상이 되고, 이때 15%는 건강보험료 납입액을 기준으로 하위 계층에서 선정된다. 따라서 <복지패널> 6차 가구용 자료에서 개인가중치를 이용하여<sup>13)</sup> 하위 15%에 해당하는 개인을 추출한 후, 이들이 속하는 가구 비율을 추정하였다. 추정결과 해당 가구의 비율은 약 24.2%에 달하였다. 해당 인구의 비율이 15%인데 비해 가구의 비율이 24.2%인 것은 저소득층의 평균 가구원수가 전체 가구의 평균 가구원수에 비해 적기 때문에 나타나는 현상이다.

한편 개편안에는 의료급여 2종의 장기적 해소를 제안하고 있다. 그러나 이것이 현행 의료급여 2종 수급가구가 개편에 따라 수급지위를 상실하게 된다는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 개편안의 수급 조건을 적

13) 가구용 자료를 이용한 이유는 건강보험료 납입액이 가구 단위로만 조사되었기 때문이다. 가구용 자료에서 개인가중치는 가구가중치에 가구원수를 곱하여 산출하였다.

용할 때 현행 의료급여 수급여부 및 수급의 구체적 유형은 고려하지 않았다.

## 제2절 개편에 따른 의료비 지원 대상 가구의 분포

이와 같은 분석상의 가정을 적용하였을 때, 최종적으로 개편된 제도의 지원 대상으로 추정되는 가구의 규모는 아래 <표 4-1>과 같다. 즉 전체 가구의 4.0%가 생계급여 지원 대상자로서 동시에 의료급여도 받게 된다. 전체 가구 중 20.5%는 의료비 지원 대상이 되고, 나머지 75.5%는 둘 가운데 어떤 제도의 대상도 되지 않는 가구이다.

<표 4-1> 의료급여 개편에 따른 의로지원제도의 대상 가구의 분포

(단위: %)

|        | 지원 대상      |           | 비해당  | 계     |
|--------|------------|-----------|------|-------|
|        | 개편 의료급여 대상 | 의료비 지원 대상 |      |       |
| 대상지 비율 | 4.0        | 20.5      | 75.5 | 100.0 |

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정

다음의 <표 4-2>는 현행 의료급여 수급가구와 개편된 제도 하에서의 수급가구가 각각 어떻게 분포할 것인지를 보여준다. 앞서 언급한 바와 같이 의료급여제도의 개편에 따라 의료급여를 포함한 의료비 지원제도의 수혜 대상 가구는 24.5%로 증가한다. 현행 비수급 가구 가운데 새롭게 지원 대상이 되는 가구가 약 19.4%이다. 현행 비수급 가구 가운데 0.9%가 새롭게 의료급여 대상가구가 되고 18.5%가 의료비 지원 대상 가구의 자격을 얻을 것으로 추정된다. 반면 현행 제도의 의료급여 수급

가구 가운데 41.9%는 여전히 의료급여 대상으로 남게 되며 45.5%는 의료비 지원 대상가구로 그 지위가 전환되게 된다. 현행 의료급여 수급가구였으나 새롭게 개편된 제도 하에서는 지원 대상에서 제외되는 가구는 약 12.6%(전체 가구의 약 0.9%)가 될 것으로 추정된다.

〈표 4-2〉 현행 의료급여 대상가구와 개편후 지원 대상 가구의 분포

(단위: %)

|       | 비수급  | 수급   | 계     |
|-------|------|------|-------|
| 비해당   | 74.6 | 0.9  | 75.5  |
|       | 98.8 | 1.3  |       |
|       | 80.6 | 12.6 |       |
| 의료급여  | 0.8  | 3.1  | 4.0   |
|       | 21.2 | 78.9 |       |
|       | 0.9  | 41.9 |       |
| 의료비지원 | 17.1 | 3.4  | 20.5  |
|       | 83.4 | 16.6 |       |
|       | 18.5 | 45.5 |       |
| 계     | 92.5 | 7.5  | 100.0 |

주: 각 셀의 첫째 값은 전체 가구 중 비중, 둘째 값은 행 내 비중, 셋째 값은 열 내 비중을 의미함.  
 자료: <한국복지패널> 6차 가구용 원자료 이용.

이와 같이 현행 제도에서 의료급여 수급가구였다가 개편된 제도에서 어떤 제도의 대상도 되지 않게 되는 가구는 어떤 특성을 갖고 있는지를 보여주는 것이 <표 4-3>이다. 즉 의료급여 개편에 따라 현행 수급지위를 상실하는 가구 가운데 63.1%가 기존 1종 수급가구이고 25.4%가 기존 2종 수급가구이다. 현행 1종과 2종 수급가구로 추정되는 가구의 비율이 각각 약 5.2%, 1.8%인 것을 감안할 때 상대적으로 2종 수급가구에서 의료급여 수급지위를 상실할 확률이 높아지는 것을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 의료급여 개편에 따른 수급지위 상실 가구의 분포

(단위: %)

| 현행 제도 | 의료급여 종별 |      |               | 의료급여 유형별   |             | 계     |
|-------|---------|------|---------------|------------|-------------|-------|
|       | 1종      | 2종   | 국가유공자<br>무료진료 | 가구<br>전체수급 | 가구원<br>일부수급 |       |
| 구성비   | 63.1    | 25.4 | 11.5          | 1.5        | 98.5        | 100.0 |

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정

### 제3절 의료비 지원 관련 타 제도의 발전 방향

2010년 현재 의료급여 제도 이외에 기타 의료욕구를 지원하기 위한 프로그램은 약 22개로 모두 보건복지부 소관 사업이다. 이 가운데 대부분이 특정 질환 보유자를 대상으로 하거나 장애인 등 특정 취약계층의 의료욕구를 지원하기 위한 사업이고 일반 저소득층의 의료 지원사업은 기초보장 의료급여제도와 긴급지원제도 상의 의료지원, 그리고 차상위 본인부담 경감 대상자 지원사업이다. 긴급지원제도가 소득기준 이외에 긴급한 사정을 규정하는 조건에 따라 지원 대상자를 선정하고 있다는 점을 고려하면, 기초보장 급여 이외에 의료지원 관련 제도는 차상위 본인부담 경감 지원사업이 대표적일 것이다. 그런데 이 사업이 소득인정액이 최저생계비의 100% 이상 120% 이하인 가구를 대상으로 하고 있는 바, 이 대상층은 모두 개편 이후 의료비 지원 대상으로 포함되게 된다. 따라서 기초보장제도 개편에 따라 의료지원이 확대되게 되면 현행 차상위층 본인부담금 경감 대상자 지원 사업은 자연스럽게 해소될 수밖에 없을 것이다. 따라서 이하에서는 별도로 의료지원 관련 사업의 개편방향을 더 이상 논의하는 대신 생계, 주거, 의료급여제도의 개편효과를 동시에 고려하였을 때 대상자의 분포가 어떻게 변할지를 논의하도록 할 것이다.

## 제4절 생계, 주거, 의료급여의 개편에 따른 종합적 효과

2장에서는 생계급여의 개편에 따라 급여 대상자가 현행 기초보장제도에 비해 감소하게 될 것임을 확인하였다. 이는 급여기준선이 현행 최저생계비에서 조정된 생계급여 상한액으로 전환되면서 그 수준이 현행 최저생계비의 약 72%선으로 줄어든 데 따르는 불가피한 현상이었다. 반면 주거급여 대상자는 총재산과 2단계 기준임대료를 적용할 경우 전체 가구의 약 11.7%로 그 대상자가 확대될 수 있음을 보았다. 마지막으로 의료급여제도가 개편되면서 의료급여 및 의료비지원제도로 분리 운영될 경우 대상자는 최대 전체 가구의 약 24%까지 확대될 수 있을 것이다. 이 절에서는 이러한 세 가지 제도의 개편이 초래할 효과를 종합적으로 검토할 것이다. 무엇보다도 한 가지 급여라도 수급하는 가구의 비중이 어느 정도로 확대될 것이며, 현행 제도 하의 사회보장 사각지대에 속한 가구를 얼마나 더 제도적 보호의 범위로 끌어 들일 수 있는지를 확인하고자 한다.<sup>14)</sup>

다음 <표 4-4>는 급여체계의 개편에 따라 각 급여의 수급가구가 전체 소득분위에 어떻게 분포되게 되는지를 보여준다. 균등화된 가구 경상소득을 기준으로 10분위를 구분한 후, 각 분위별로 기초보장 급여의 수급가구 비율을 비교한 것이다. 우선, 이 표의 가장 하단에 제시되어 있듯이 전체 가구 가운데 17.8%가 개편된 생계, 주거급여와 의료비지원 가운데 하나의 급여를 수급하게 되고 6.2%가 두 개, 3.2%가 세 개 급여 모두를 수급하게 된다. 결과적으로 전체 가구의 27.3%가 세 급여 가운데 적어도 하나를 수급받게 되는 것이다. 이는 현행 기초보장제도의 수급가구 비율 추정치인 6.9%나 의료급여 수급가구 비율 추정치인

14) 이하의 비교 분석에서는 생계급여 개편안중 총자산 및 자산기준 2안을 적용하고 주거급여 개편안에 대해서는 총자산 기준, 기준임대료 2단계 안을 적용하기로 한다.

7.5%에 비해 세 배 이상 증가한 수치이다. 물론 이와 같은 수급범위의 확대는 의료급여제도가 의료지원제도로 전환되면서 그 범위가 크게 늘어난 데 따른 것이다. 의료지원제도 하에서는 현행 의료급여 제도에 비해 급여액(지원액)이 감소될 수밖에 없다는 점이 고려되어야 할 것이지만, 그 점을 감안하더라도 지원 대상 가구의 외연은 크게 확장된다는 점을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 기초보장 급여체계 개편 이후 분위별 수급가구 비율 추정

(단위: %)

| 소득<br>분위 | 현행       |          | 개편 이후    |          |          |      |      |      |           |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------|------|------|-----------|
|          | 기초<br>보장 | 의료<br>급여 | 생계<br>급여 | 주거<br>급여 | 의료<br>지원 | 1개   | 2개   | 3개   | 한 개<br>이상 |
| 1        | 43.4     | 44.1     | 39.7     | 64.7     | 83.3     | 26.3 | 32.3 | 32.3 | 90.9      |
| 2        | 13.8     | 15.4     | 0.0      | 41.1     | 62.7     | 51.7 | 26.1 | 0.0  | 77.8      |
| 3        | 6.0      | 7.0      | 0.0      | 11.1     | 35.2     | 36.7 | 4.8  | 0.0  | 41.5      |
| 4        | 3.3      | 4.7      | 0.0      | 0.0      | 21.6     | 21.6 | 0.0  | 0.0  | 21.6      |
| 5        | 1.5      | 2.2      | 0.0      | 0.0      | 15.8     | 15.8 | 0.0  | 0.0  | 15.8      |
| 6        | 0.2      | 0.3      | 0.0      | 0.0      | 8.8      | 8.8  | 0.0  | 0.0  | 8.8       |
| 7        | 0.2      | 0.5      | 0.0      | 0.0      | 7.6      | 7.6  | 0.0  | 0.0  | 7.6       |
| 8        | 0.1      | 0.4      | 0.0      | 0.0      | 5.2      | 5.2  | 0.0  | 0.0  | 5.2       |
| 9        | 0.0      | 0.2      | 0.0      | 0.0      | 3.0      | 3.0  | 0.0  | 0.0  | 3.0       |
| 10       | 0.0      | 0.0      | 0.0      | 0.0      | 1.5      | 1.5  | 0.0  | 0.0  | 1.5       |
| 전체       | 6.9      | 7.5      | 4.0      | 11.7     | 24.5     | 17.8 | 6.3  | 3.2  | 27.3      |

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정

소득분위별로 보더라도 현행 기초보장과 의료급여 제도가 주로 1분위에서 높은 수급률을 보이고 있는 데 반해 개편 이후에는 3분위까지 1개 이상의 급여를 수급하는 가구가 폭 넓게 분포한다. 3개 모두를 수급하는 가구는 1분위에서만 나타나지만 1개 이상의 급여를 수급하는 가구는 3

분위에서도 40%를 상회한다. 이와 같이 개편된 급여체계는 최하위는 물론 중하위 분위까지 급여 대상으로 포함하게 됨으로써 빈곤의 예방기능을 강화하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

급여체계 개편이 효과를 전체 가구가 아닌 빈곤층 가구에 국한하여 제시하고 있는 것이 다음의 <표 4-5>이다. 이 표에서는 4개 유형의 빈곤집단이 비교되고 있는데, 소득인정액이 최저생계비 이하를 빈곤층으로 정의했을 때와 경상소득이 최저생계비 이하인 빈곤층, 그리고 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 빈곤층(현행 법정 차상위층), 그리고 경상소득이 중위값의 50% 이하인 상대빈곤층이 그것이다.

<표 4-5> 기초보장 급여체계 개편 이후 빈곤집단별 수급가구 비율 추정

(단위: %)

| 빈곤 집단<br>구분          | 가구<br>비율 | 현행 수급률   |          | 개편 이후 수급률 |      |      |      |      |      |          |
|----------------------|----------|----------|----------|-----------|------|------|------|------|------|----------|
|                      |          | 기초<br>보장 | 의료<br>급여 | 생계        | 주거   | 의료   | 1개   | 2개   | 3개   | 한개<br>이상 |
| 소득인정액≤<br>최저생계비      | 7.4      | 57.0     | 57.8     | 51.8      | 73.9 | 90.5 | 20.0 | 34.8 | 42.2 | 97.0     |
| 경상소득≤<br>최저생계비       | 9.3      | 47.4     | 47.9     | 42.5      | 64.9 | 81.0 | 24.9 | 29.9 | 34.5 | 89.4     |
| 소득인정액≤<br>최저생계비 120% | 9.7      | 48.6     | 49.3     | 39.7      | 71.0 | 85.9 | 26.7 | 36.5 | 32.3 | 95.5     |
| 상대빈곤                 | 19.9     | 28.8     | 29.8     | 20.0      | 53.1 | 73.2 | 38.9 | 29.3 | 16.2 | 84.5     |

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정

먼저 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하인 계층, 즉 현행 기초보장제도 수급 자격에 해당하는 빈곤층의 경우 현행 제도 하에서는 57%만이 실제 수급을 하는 것으로 나타났지만<sup>5)</sup> 개편된 제도 하에서 한 개 이상의 급여를 수급하는 가구는 97.0%에 달하는 것으로 추정된다. 생계급

15) 이 계층의 기초보장제도 수급률이 100%가 아닌 가장 큰 이유는 부양의무자 기준 때문일 것으로 추정된다.

여 수급률은 현행 기초보장 수급률보다 낮은 51.8%이나 주거와 의료급여(및 의료지원) 수급률이 각각 73.9%와 90.5%로 크게 높아졌기 때문이다. 개편 전후에 가장 큰 차이를 보이는 계층은 상대빈곤선을 기준으로 분류된 빈곤층이다. 전체 가구 중 약 19.9%를 차지하는 이 계층은 현행 제도 하에서 이 가운데 약 28.8%가 기초보장 급여를, 그리고 29.8%가 의료급여를 수급하고 있지만, 개편 이후에는 한 개 이상의 급여를 수급하는 비율이 약 3배에 해당하는 84.5%까지 상승한다. 전체적으로 모든 빈곤층이 개편 이전에 비해 3개 모두를 수급하는 비율은 줄어들지만 2개 이상의 급여를 수급하는 비율은 증가하는 것을 알 수 있다.

다음으로 급여체계의 개편이 각 개인별 특성에 따라 구분된 집단에 대해 얼마나 수급률을 증가시키게 될지를 전망해 보도록 한다. 앞의 분석이 가구 단위의 분석이었다면 이하의 분석은 <한국복지패널> 6차 가구 및 가구원 결합자료를 이용하여 개인 단위로 수급 가능 여부를 추정하는 것이다. 이때 개편된 기초보장제도 하에서도 수급지위는 가구단위로 부여되는 것으로 상정하였다. 개인별 분석에서 14세 이하의 아동은 제외하였다.

<표 4-6>은 우선 연령대를 기준으로 노인과 비노인 집단을 구분한 후 기초보장 급여체계 개편이 수급률 변화에 미치는 효과를 비교한 것이다. 전체 표본의 약 87%를 차지하는 비노인 연령층에서는 현행 제도의 수급률이 4.7%(기초보장)과 5.0%(의료급여)로 추정되었으나 개편 이후에는 해당 연령층의 12.0%가 한 개 이상의 급여를 수급할 것으로 예측되고 있다. 이러한 수급률의 차이는 65세 이상 노인에서 더 크게 나타난다. 노인층에서 현행 기초보장 제도의 수급률은 약 10.4%, 의료급여 수급률은 약 12.0%로 추정되고 있으나 개편된 제도의 주거 및 의료지원 수급률은 이를 훨씬 상회하는 18.7%, 59.1%이다. 노인 인구의 약 61.2%가 적어도 한 개 이상의 급여를 수급할 것으로 추정된다.

〈표 4-6〉 기초보장 급여체계 개편 이후 노인/비노인 수급자 비율 추정

(단위: %)

|        | 인구<br>비율 | 현행 수급률   |          | 개편 이후 수급률 |      |      |      |      |     |          |
|--------|----------|----------|----------|-----------|------|------|------|------|-----|----------|
|        |          | 기초<br>보장 | 의료<br>급여 | 생계        | 주거   | 의료   | 1개   | 2개   | 3개  | 한개<br>이상 |
| 65세 미만 | 86.8     | 4.7      | 5.0      | 1.6       | 5.3  | 10.0 | 8.5  | 2.2  | 1.3 | 12.0     |
| 65세 이상 | 13.2     | 10.4     | 12.0     | 8.1       | 18.7 | 59.1 | 42.0 | 13.5 | 5.6 | 61.2     |

자료: 한국복지패널 6차 가구 및 가구원용 연결데이터 원자료를 이용하여 추정

다음으로는 각 개인의 경제활동상태별로 수급률이 어떻게 달라지는지를 비교하기 위해 65세 이상 연령층을 제외하고 생산활동 연령층만을 대상으로 급여체계 개편의 효과를 살펴보았다(표 4-7 참조). 현행 기초보장 수급률과 개편 이후 한 개 이상의 급여에 대한 수급률을 비교해 볼 때 양자의 차이가 가장 큰 집단은 실업자이다. 실업자의 수급률은 현행 4.1%에서 개편 이후 24.9%(한 개 이상의 급여라도 수급하는 비율)로 수급률이 20%p 넘게 상승한다. 다음으로 수급률의 상승폭이 큰 집단은 무급가족종사자이나 이 집단의 비중이 전체의 3% 미만임을 감안할 때, 큰 의미를 부여하기는 힘들다고 할 것이다. 그 다음으로는 일용근로자의 수급률이 현재 8.3%에서 개편 이후 23.1%로 약 14.8%p 증가한다. 고용주를 제외한 자영업자의 수급률 증가폭도 10.9%p로 비교적 높게 나타난다. 반면 수급률의 증가폭이 가장 작은 집단은 상용근로자로, 약 0.7%p의 증가폭이 나타날 뿐이었다.

이와 같이 종사상 지위에 따라 집단을 구분할 경우에도 취약집단을 중심으로 급여체계 개편의 효과가 나타나게 된다는 점을 알 수 있다. 특히 임시 일용직 근로자와 영세 자영업자는 사회보험의 사각지대를 형성하는 대표적인 직종으로 분류된다는 점에서 이 집단에 대한 기초보장 급여의 확대는 빈곤 예방 효과를 높이는 데 기여할 것으로 예상할 수 있다.

〈표 4-7〉 기초보장 급여체계 개편 이후 경제활동상태별 수급자 비율 추정

(단위: %)

| 경제<br>활동상태 | 비율    | 현행 수급률   |          | 개편 이후 수급률 |      |      |      |      |     |          |  |
|------------|-------|----------|----------|-----------|------|------|------|------|-----|----------|--|
|            |       | 기초<br>보장 | 의료<br>급여 | 생계        | 주거   | 의료   | 1개   | 2개   | 3개  | 한개<br>이상 |  |
| 상용근로       | 28.6  | 0.7      | 0.9      | 0.0       | 0.5  | 1.0  | 1.3  | 0.1  | 0.0 | 1.4      |  |
| 임시근로       | 14.3  | 2.9      | 3.5      | 0.1       | 4.1  | 8.1  | 9.6  | 1.3  | 0.0 | 10.9     |  |
| 일용근로       | 6.9   | 8.3      | 8.9      | 2.0       | 12.6 | 18.0 | 15.1 | 6.5  | 1.5 | 23.1     |  |
| 자활공공       | 0.4   | 57.9     | 57.9     | 1.6       | 37.4 | 55.4 | 38.1 | 25.8 | 1.6 | 65.5     |  |
| 고용주        | 2.9   | 0.0      | 0.9      | 0.0       | 0.7  | 1.1  | 1.8  | 0.0  | 0.0 | 1.8      |  |
| 자영업자       | 8.2   | 2.3      | 2.4      | 0.8       | 4.5  | 10.7 | 11.0 | 1.7  | 0.5 | 13.2     |  |
| 무급가족       | 2.8   | 1.2      | 1.2      | 0.1       | 1.6  | 17.9 | 19.2 | 0.1  | 0.1 | 19.3     |  |
| 실업자        | 1.5   | 4.1      | 4.1      | 3.6       | 12.4 | 16.2 | 19.2 | 4.2  | 1.5 | 24.9     |  |
| 비경황        | 34.6  | 8.6      | 9.0      | 3.7       | 8.5  | 15.7 | 11.0 | 3.5  | 3.3 | 17.8     |  |
| 전체         | 100.0 | 4.7      | 5.0      | 1.6       | 5.3  | 10.0 | 8.5  | 2.2  | 1.3 | 12.0     |  |

자료: 한국복지패널 6차 가구 및 가구원용 연결데이터 원자료를 이용하여 추정

〈표 4-8〉 기초보장 급여체계 개편 이후 사회보험 가입상태별 수급자 비율 추정

(단위: %)

|                           |       | 구성<br>비율 | 현행 수급률   |          | 개편 이후 수급률 |     |      |      |     |     |          |  |
|---------------------------|-------|----------|----------|----------|-----------|-----|------|------|-----|-----|----------|--|
|                           |       |          | 기초<br>생보 | 의료<br>급여 | 생계        | 주거  | 의료   | 1개   | 2개  | 3개  | 한개<br>이상 |  |
| 공적<br>연금                  | 비해당   | 41.6     | 9.1      | 9.4      | 3.3       | 8.1 | 15.1 | 10.3 | 3.8 | 2.8 | 16.9     |  |
|                           | 수급    | 3.7      | 4.4      | 5.1      | 1.0       | 4.5 | 29.0 | 26.9 | 2.6 | 0.8 | 30.3     |  |
|                           | 가입,납부 | 37.1     | 0.7      | 1.0      | 0.1       | 1.4 | 1.7  | 2.7  | 0.2 | 0.0 | 2.9      |  |
|                           | 가입,미납 | 17.2     | 2.6      | 2.9      | 0.7       | 7.1 | 11.4 | 12.7 | 2.4 | 0.5 | 15.7     |  |
|                           | 수급+가입 | 0.4      | 7.1      | 9.2      | 2.0       | 6.7 | 14.9 | 13.4 | 2.1 | 2.0 | 17.5     |  |
|                           | 소계    | 100.0    | 4.7      | 5.0      | 1.6       | 5.3 | 10.0 | 8.5  | 2.2 | 1.3 | 12.0     |  |
| 고용<br>보험<br>(근로자)         | 비해당   | 10.9     | 3.0      | 3.0      | 0.4       | 3.3 | 6.2  | 5.1  | 1.9 | 0.4 | 7.3      |  |
|                           | 가입    | 58.6     | 0.8      | 1.2      | 0.0       | 1.4 | 1.0  | 2.1  | 0.1 | 0.0 | 2.2      |  |
|                           | 미가입   | 30.5     | 6.7      | 7.1      | 0.9       | 7.5 | 15.1 | 13.4 | 4.1 | 0.6 | 18.1     |  |
|                           | 소계    | 100.0    | 2.8      | 3.2      | 0.3       | 3.5 | 5.8  | 5.9  | 1.5 | 0.2 | 7.6      |  |
| 공적<br>연금<br>+<br>고용<br>보험 | 모두 가입 | 29.5     | 0.7      | 1.1      | 0.0       | 1.4 | 1.0  | 2.1  | 0.1 | 0.0 | 2.3      |  |
|                           | 1개 배제 | 29.2     | 2.4      | 2.8      | 0.7       | 5.2 | 11.9 | 12.5 | 1.9 | 0.5 | 14.9     |  |
|                           | 2개 배제 | 41.4     | 9.1      | 9.4      | 3.3       | 8.1 | 15.1 | 10.3 | 3.8 | 2.9 | 16.9     |  |
|                           | 소계    | 100.0    | 4.7      | 5.0      | 1.6       | 5.3 | 10.0 | 8.5  | 2.2 | 1.3 | 12.0     |  |

주: 공적연금 가입상태에 대해 미가입 및 모른다고 응답한 경우(각각 0.1% 미만)는 제시하지 않음.

고용보험 가입상태별 분석은 근로자(자활 및 공공근로자 제외)만을 대상으로 분석함.

공적연금 배제에는 비해당, 미가입자 이외에 가입하였으나 보험료를 납부하지 못하는 자도 포함됨. 고용보험 배제는 비해당 및 미가입을 의미함.

자료: 한국복지패널 6차 가구 및 가구원용 연결데이터 원자료를 이용하여 추정

하지만 급여체계의 개편이 사회보장의 사각지대 해소에 얼마나 효과를 거두게 될지는 개편 이후 급여가 사회보험 미가입자 또는 비적용자의 어느 정도를 포괄하게 될 것인지를 살펴봄으로써 가늠할 수 있을 것이다. 위의 <표 4-8>은 생산가능 연령대 가운데 사회보험의 가입실태별로 개편된 기초보장 급여가 얼마나 적용될 수 있는지를 추정한 결과를 보여준다. 공적연금의 경우 15~64세의 전체 인구를 대상으로, 고용보험의 경우 근로자를 대상으로 가입실태를 구분한 후 각 집단별 수급률을 추정하였다. 또한 표의 하단에는 두 사회보험으로부터 배제된 집단에 대해 기초보장 급여가 어떻게 적용될 것인지를 제시하였다. 사회보험 적용에서 배제된 집단은 비해당 및 미가입 집단이 포함되지만, 공적연금의 경우 가입자 가운데 보험료를 미납하고 있는 집단도 포함시켰다.

먼저 공적연금의 가입실태별로 보면 비해당 집단의 수급률(개편된 기초보장 급여 가운데 하나라도 받게되는 집단의 비율)은 약 16.9%인데, 이는 현행 기초보장 수급률이나 의료급여 수급률이 9%대인 점에 비해 약 7%p가량 상승한 수치이다. 가장 수급률 증가 효과가 크게 나타나는 층은 공적연금을 이미 수급하고 있는 계층이나 전체에서 차지하는 비중은 3.7%로 그다지 높지 않다. 주목할 만한 것은 공적연금에 가입하고 있으나 보험료를 납부하지 못하고 있다고 응답한 집단이다. 전체의 약 17.2%에 이를 것으로 파악되는 이 집단의 경우, 현행 기초보장 및 의료급여 수급률은 3%에 미치지 못하지만 개편 이후에는 15.7%로 수급률이 높아지게 된다.

전체 근로자의 30.5%에 해당하는 고용보험 미가입자의 경우 현재 기초보장 수급률은 약 6.7%로 추정된다. 그러나 급여체계 개편의 경우 수급률은 18.1%로 증가하여 수급률의 변화 폭이 가장 큰 근로자 집단이 될 것으로 예상할 수 있다.

공적연금과 고용보험의 배제 실태를 중심으로 집단별 수급률 변화를

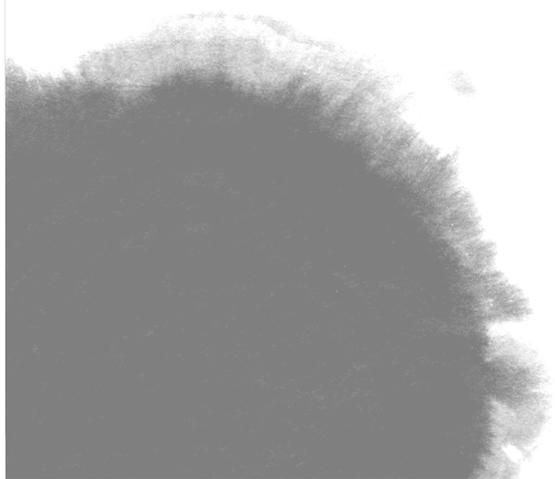
비교하여 보면, 수급률이 가장 높아지는 집단은 2개 모두로부터 배제된 집단이다. 현재의 기초보장 수급률 9.1%에서 개편 이후의 수급률은 16.9%로 높아지게 된다. 하지만 수급률의 변동폭이 가장 큰 집단은 1개의 사회보험으로부터 배제된 집단으로 개편 전후 수급률이 3% 미만에서 14.9%로 약 12%p 가량 증가하는 것으로 나타난다.

이상에서 살펴본 바와 같이 급여체계의 개편은 인구, 사회학적 특성상 취약한 계층을 중심으로 수급률을 높이는 효과를 초래할 것으로 기대된다. 65세 이상의 노인층, 실업자나 일용근로자, 자영업자, 그리고 사회보험 가입에서 배제된 집단에서 급여체계 개편에 따른 수급자 확대 효과가 클 것으로 예상되는 바, 급여체계 개편에 따라 기초보장제도의 빈곤 예방효과는 그만큼 더 강화될 것으로 예상할 수 있다.



# 5장

교육급여 개편의 효과와  
관련 사업 조정방향





# 제5장 교육급여 개편의 효과와 관련 사업 조정 방향

## 제1 절 교육급여 개편안

### 1. <기획단(안)>의 주요 개편방안

기존의 교육급여 수급자격은 세 가지 기준을 이용하여 판단하였다. 먼저, 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구여야 한다. 두 번째는 부양의무자 기준을 충족시켜야 한다. 세 번째는 초·중·고등학교에 재학중인 학생이 있는 가구여야 한다. <기획단(안)> 또한 세 가지 기준을 적용하여 수급자격을 판단한다. 첫째는 소득기준선이다. 소득기준은 생계급여 기준선의 200%이하여야 한다. 두 번째는 자산기준선이다. 총자산에서 부채 금액을 차감한 순자산이 재산기준선의 120%이하여야 한다. 세 번째는 초·중·고등학교에 재학중인 학생이 있는 가구를 대상으로 한다. 개편안의 학생은 교육기관에 재학중인 모든 학생으로 점진적으로 확대하는 안을 담고 있다. 기존 교육급여와는 달리, 개편안에서는 부양의무자 기준은 적용하지 않는다(이태진 외 2012: 206-211).

본 장에서는 교육급여 개편안의 새로운 소득기준선과 재산기준선의 적용에 따라, 지원 대상 가구의 분포가 어떻게 변화하는지를 살펴보고자 한다. 또한 개편안이 최저생계비와 연동되어 제공되는 타부처 교육관련 프로그램의 지원 대상 가구 분포에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

## 2. 분석을 위한 가정

이 장에서는 한국복지패널 6차년도 자료를 이용하여 교육급여 개혁안의 효과를 분석하였다. 크게 두 가지 분석을 진행하였다. 첫째, 교육급여 개편안에 따른 교육급여 지원 대상가구의 분포를 추정하였다. 둘째, 교육급여 자격기준 개편이 타부처의 기초생활수급가구, 차상위계층을 대상으로 시행하는 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구에 미치는 영향을 분석하였다.

앞서 생계급여 분석과 일관성을 갖도록, 현행 교육급여 분석에서는 소득인정액을, 개편안 교육급여 분석에서는 기초보장급여를 제외한 경상소득을 이용하였다. 재산기준은 재산기준선 2안을 이용하였다. 저소득층 대학장학금 지원 대상 분석에서는 전문대 이상에 재학 중인 대학생(휴학생 제외)이 있는 가구를 대상으로 하였다. 분석의 편의상, 저소득층 성적우수 장학금 지원 대상은 분석에서 제외하였다. 저소득층 대학장학금의 경우, 12학점 이상 등록한 B<sup>0</sup> 이상의 성적기준을 충족시켜야 한다(교육과학기술부, 2011a). 분석 자료의 한계로 인해, 이러한 성적기준은 고려하지 못하였다. 또한 2010년 차상위계층 장학금의 경우, 2~4학년을 대상으로 시행되었다(교육과학기술부, 2011a). 마찬가지로, 재학년수를 파악할 수 없어, 모든 학년에 재학 중인 저소득층 대학생을 분석대상으로 삼았다.

## 제2절 교육급여 개편의 효과

### 1. 교육급여 개편안에 따른 교육급여 지원 대상 가구의 분포

개편안 교육급여 분석에서는 소득기준(생계급여기준)과 재산기준을 모

두 적용하였다. <표 5-1>은 재산기준액(2인) 120% 이하를 기준으로, 소득기준인 생계급여기준을 200%에서 300%까지 증가시켰을 때 교육급여 수급가구 비율이 어떻게 변화하는지를 보여준다.

<표 5-1> 교육급여 개편에 따른 수급가구 비율의 변화(재산기준 고정)

(단위: %)

|                    | 초·중·고<br>자녀가구 | 현행 수급가구 | 소득기준선(생계급여기준 대비) 변경시<br>수급가구 |      |      |
|--------------------|---------------|---------|------------------------------|------|------|
|                    |               |         | 200%                         | 250% | 300% |
|                    |               |         | 전체 가구 대비<br>비율               | 29.7 | 0.9  |
| 학생이 있는 가구<br>대비 비율 | 100.0         | 3.0     | 9.6                          | 13.6 | 18.7 |

초·중·고등학교에 재학 중인 자녀가 있는 가구는 전체가구 중에서 약 29.7%정도를 차지하였다. 한편 기초생활수급 가구는 전체가구 중에서 약 6.9%를 차지하였다. 현행 교육급여 자격기준인 기초생활 수급가구 중에서 초·중·고등학교에 재학 중인 자녀가 있는 가구는 전체 가구의 0.9% 정도를 차지하였다. 전체 초·중·고 자녀가 있는 가구를 기준으로, 약 3.0%가 교육급여 자격요건을 갖춘 것으로 나타났다.

한편 개편안 교육급여 자격기준(재산기준 120%와 생계급여기준 200%)을 적용하면, 현행 교육급여 가구의 약 3배가 증가할 것으로 추정되며, 전체 가구의 2.9%가 교육급여를 받게 된다. 전체 초·중·고 재학생이 있는 가구를 기준으로 약 9.6%가 교육급여를 받게 된다. 적용대상 범위를 확대하여 생계급여기준의 250%를 적용한 경우, 전체 가구 중에서 약 4.0%, 초·중·고 자녀가 있는 가구 중에서 약 13.6% 정도가 교육급여를 받게 된다. 생계급여기준의 300%로 확대할 경우, 전체 가구중에서 약 5.6%, 초·중·고 자녀가 있는 가구 중에서 약 18.7%가 교육급여를 받게 된다.

## 2. 교육급여 재산기준 변경에 따른 교육급여 지원 대상 가구의 분포

<표 5-2>는 교육급여 재산기준 변경에 따른 교육급여 수급자격 가구의 변화를 보여준다. 소득기준은 생계급여 기준 200%로 고정한 채, 재산기준을 120%에서 150%, 180%, 200%, 240%로 변경하였다.

<표 5-2> 교육급여 재산기준 변경에 따른 수급 가구의 비율의 변화(소득기준 고정)

(단위: %)

| 현행<br>교육급여<br>수급가구 | 재산기준선 변경시 수급가구 |      |      |      |      |
|--------------------|----------------|------|------|------|------|
|                    | 재산기준액의<br>120% | 150% | 180% | 200% | 240% |
| 0.89               | 2.85           | 2.88 | 2.93 | 2.99 | 3.19 |

재산기준 변경은 소득기준(생계급여기준) 변경에 비하여, 수급자격 가구 분포의 변화에 미치는 영향이 매우 적은 것으로 나타났다. 재산기준액 120%에서 1.5배 증가한 180%를 적용한 경우에도 교육급여 수급자격 가구비율은 0.03% 증가하는데 그쳤다. 앞서 소득기준의 경우 생계급여 200%에서 300%로 1.5배 증가한 경우 교육급여 수급 대상가구 비율이 약 2배로 증가한 것과 큰 대조를 이룬다. 한편 재산기준액을 240%로 2배 증가시킨 경우에도 높지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 교육급여 대상자인 저소득층 재산의 규모가 매우 작기 때문인 것으로 추측된다. 2배 가까이 재산기준을 확대하여도 수급자격에 해당되는 가구 비율이 상대적으로 적기 때문이다. 따라서 장기적으로 볼 때, 교육급여 자격요건에서 재산기준은 적용하지 않는 것을 고려할 필요가 있다.

### 3. 교육급여 개편안에 따른 지원 대상 가구의 소득분위별 분포

<표 5-3>은 교육급여 개정에 따른 교육급여 수급가구의 소득분위별 분포를 나타낸 것이다. 기초생활급여를 차감한 경상소득을 기준으로, 소득10분위에 따른 초·중고 재학생이 있는 가구의 분포를 계산하였다. 현행 교육급여 수급기준과 개편안의 수급기준에 따라 교육급여 수급자격을 가진 가구의 소득분위별 분포를 살펴보았다.

현행 교육급여 수급자격에 따르면, 현행 수급가구는 1~3분위에 분포되어 있다. 약 90% 이상이 1,2분위에 속해 있음을 알 수 있다. 초·중고 학생이 있는 가구 중에서 1분위에 속한 가구는 약 62%, 2분위에 속한 가구중 약 31%가 교육급여를 수급자격을 갖고 있다. 한편 개편안에 따르면, 교육급여 수급가구는 1~5분위에 분포되어 있다. 85% 이상이 1~3분위에 속해있으며, 4,5분위에 속한 교육급여 대상가구는 약 13%인 것으로 나타났다. 초·중고 학생이 있는 가구를 기준으로, 1분위에 속한 가구의 약 69%, 2분위 가구의 74%, 3분위 가구의 약 56%가 교육급여 수급을 받게 된다.

한편 생계급여의 250%로 수급자격을 확대하면 1~6분위에 속한 가구가 지원 대상이 된다. 수급가구 중에서 1~3분위에 속한 가구가 약 68%, 4,5분위에 속한 가구가 약 30%를 차지하였다. 매우 적은 비율이지만 0.4%의 교육급여 지원가구는 6분위에 속하였다. 초·중고 학생이 있는 가구를 기준으로 1분위 가구의 69%, 2분위 가구의 75%, 3분위 가구의 70%, 4분위 가구의 42%가 교육급여 혜택을 받게 된다. 5분위 가구 중의 11%도 교육급여를 받는 것으로 추정된다.

자격기준을 생계급여 300%로 확대하면 교육급여 지원 대상 가구는 1~8분위에 분포하는 것으로 나타났다. 교육급여를 받는 가구 중의 약 52%가 저소득층(1~3분위)에 속한 반면, 약 48%가 소득기준 4~7분위에

속하는 것으로 나타났다. 초·중고 학생이 있는 가구를 기준으로 1분위에 속한 가구의 69%, 2분위 가구의 75%, 3분위 가구의 75%, 4분위 가구의 55%, 5분위 가구 중의 38%, 6분위, 7분위 가구 중에서 각각 9%, 1%가 교육급여를 수급할 것으로 추정된다.

〈표 5-3〉 교육급여 개편에 따른 수급가구의 소득분위별 분포

(단위: %)

| 소득<br>분위 | 초·중·고<br>재학생<br>가구 | 현행<br>수급가구     | 소득 기준선(생계급여 기준 대비) 변경시 수급가구 |                |                |
|----------|--------------------|----------------|-----------------------------|----------------|----------------|
|          |                    |                | 200%                        | 250%           | 300%           |
| 1        | 2.8                | 57.0<br>(61.6) | 19.8<br>(68.5)              | 14.0<br>(68.5) | 10.2<br>(68.5) |
| 2        | 3.3                | 33.3<br>(30.5) | 25.3<br>(74.2)              | 18.1<br>(74.8) | 13.1<br>(74.8) |
| 3        | 7                  | 9.6<br>( 4.1)  | 40.7<br>(55.8)              | 36.2<br>(69.9) | 28.2<br>(75.2) |
| 4        | 7.7                | 0              | 12.9<br>(16.2)              | 23.6<br>(41.9) | 22.5<br>(54.9) |
| 5        | 9.7                | 0              | 1.3<br>( 1.3)               | 7.8<br>(10.9)  | 19.4<br>(37.5) |
| 6        | 12.1               | 0              | 0                           | 0.4<br>( 0.4)  | 5.7<br>( 8.8)  |
| 7        | 13.7               | 0              | 0                           | 0              | 0.7<br>( 0.9)  |
| 8        | 13.9               | 0              | 0                           | 0              | 0.2<br>( 0.3)  |
| 9        | 13.6               | 0              | 0                           | 0              | 0              |
| 10       | 16.3               | 0              | 0                           | 0              | 0              |
|          | 100.0              | 0.9<br>( 3.0)  | 2.9<br>( 9.6)               | 4.0<br>(13.6)  | 5.6<br>(18.7)  |

주: 괄호 안의 비율은 학생이 있는 가구를 기준으로 각 소득분위에서 교육급여 수급가구 비율을 나타냄.

이와 같이 생계급여기준을 확대하면 교육급여 혜택을 받는 비율에서 저소득층 뿐만 아니라, 중산층이 차지하는 비중도 점차 증가하게 된다. 초·중고 재학생이 있는 가구의 비율은 상대적으로 저소득층(1~3분위)에

비해, 중산층(4~7분위) 또는 고소득층(8~10분위)에 더 많기 때문이다.

교육급여는 빈곤탈출을 위한 인적자원에 대한 투자라는 점에서 과도하게 적용범위에 제한을 두기 보다는, 많은 저소득층이 교육급여 혜택을 받을 수 있도록 확대할 필요가 있다. 생계급여의 300% 정도로 확대하는 경우에도 초·중·고등학교 학생이 있는 가구의 19% 정도로 교육급여 수급자 비율이 높지 않기 때문이다.

### 제3절 교육비 지원 관련 기타 급여들의 발전 방향

2010~11년 교육과학기술부에서는 저소득층 대학생을 대상으로 장학금을 지급하는 사업을 시행하였다. 기초생활수급가구와 차상위계층(최저생계비 120% 이하)의 대학생에게 장학금을 지급하였다(교육과학기술부, 2011a). 2012년부터 교육과학기술부는 기존의 저소득층 장학금 지원사업을 ‘국가장학금 사업’으로 통합하고, 규모를 확대하였다. 3,313억원 규모의 기존 저소득층 장학금을 국가장학금 I,II유형으로 구분하여 총 1조 5,000억원을 지원할 계획이다(교육과학기술부, 2011b). 본 연구에서는 기존의 저소득층 장학금제도를 기준으로, 교육급여 개선안이 교육과학기술부 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구 분포의 변동에 어떠한 영향을 미치는지를 추정하였다.

#### 1. 교육급여 개편에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 분포

<표 5-4>는 교육급여 자격요건 개편(재산기준 120%와 생계급여기준 200%)에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 규모를 추정한 것이다. 복지패널 6차년도 자료를 이용하여 추정한 결과, 대학에 재학중

인 자녀가 있는 가구는 전체가구의 약 10%를 차지하는 것으로 나타났다. 현행 기초생활수급자 장학금의 자격요건에 따르면 전체가구의 0.14%가 기초생활 대학장학금을 수급자격요건을 지닌 것으로 나타났다. 이러한 수치는 다소 과대추정한 것인데, 그 이유는 최소성적기준(12학점 수강, B0 이상)을 고려하지 않았기 때문이다. 차상위계층 장학금 수급가구는 전체가구의 0.06%로 추정되었다. 기초생활수급자와 차상위계층 대학장학금을 합치면, 전체가구 중에서 약 0.2%, 대학생이 있는 가구의 약 2%에 해당하는 가구가 저소득층 장학금 지원사업의 대상가구로 추정되었다.

〈표 5-4〉 교육급여 개편에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 변화(재산기준 고정)

(단위: %)

|              | 대학생 자녀가 있는 가구 <sup>1)</sup> | 현행 기준     |              |            | 개편안 소득기준(생계급여기준 대비) |      |      |
|--------------|-----------------------------|-----------|--------------|------------|---------------------|------|------|
|              |                             | 기초생활 수급가구 | 기초생활 수급자 장학금 | 차상위 계층 장학금 | 200%                | 250% | 300% |
| 전체 가구 대비 비율  | 10.06                       | 6.85      | 0.14         | 0.06       | 0.42                | 0.62 | 0.98 |
| 대학생 가구 대비 비율 | 100.00                      |           | 1.37         | 0.61       | 4.16                | 6.19 | 9.71 |

주1): 장학금 수급자 기준에 맞도록 휴학 중인 대학생을 둔 가구는 제외함.

개편안 교육급여 자격기준(재산기준 120%와 생계급여기준 200%)을 적용하면, 현행 지원 대상에 비해 증가하여, 전체 가구의 0.4%, 대학생이 있는 가구 중에서 약 4%가 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구로 추정된다. 적용대상 범위를 확대하여 생계급여기준의 250%를 적용한 경우, 전체 가구 중에서 약 0.6%, 대학생이 있는 가구 중에서 약 6% 정도가 저소득층 대학장학금을 받게 된다. 생계급여기준의 300%로 확대할 경우, 전체 가구 중에서 약 1%, 대학생 자녀가 있는 가구 중에서 약

10%가 저소득층 대학장학금을 받게 된다.

## 2. 교육급여 재산기준 변경에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 분포

앞서 교육급여 재산기준 변경에 따른 교육급여 수급자격 가구의 변화를 분석하였듯이, <표 5-5>는 재산기준 변경에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 변화를 보여준다. 소득기준은 생계급여 기준 200%로 고정한 채, 재산기준을 120%에서 150%, 180%, 200%, 240%로 변경하였다.

<표 5-5> 교육급여 재산기준 변경에 따른 저소득층 대학장학금 지원가구의 변화(소득기준 고정)  
(단위: %)

| 현행           |           | 개편안 재산기준액의 |      |      |      |      |
|--------------|-----------|------------|------|------|------|------|
| 기초생활 수급자 장학금 | 차상위계층 장학금 | 120%       | 150% | 180% | 200% | 240% |
| 0.14         | 0.06      | 0.42       | 0.42 | 0.42 | 0.42 | 0.48 |

재산기준 변경은 소득기준(생계급여기준) 변경에 비하여, 지원 대상 가구수의 변화에 적은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재산기준액을 120%에서 200%로 확대적용한 경우에도 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구비율은 차이가 없었다. 한편 재산기준액을 240%로 2배 증가시킨 경우에 가구의 비율변화는 크지 않은 것으로 나타났다. 전체가구의 0.5% 가구가 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구로 추정되었다. 앞서 소득기준의 경우 생계급여 200%에서 300%로 1.5배 증가한 경우 교육급여 수급 대상가구 비율이 약 2.3배로 증가한 것과 큰 대조를 이룬다.

따라서 저소득층 대학생 장학금의 경우, 재산기준 보다는 소득기준 변화에 더 민감하게 작용하는 것으로 나타났다.

### 3. 교육급여 개편안에 따른 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 소득분위별 분포

<표 5-6>은 교육급여 개정에 따른 저소득층 대학장학금 지원가구의 소득분위별 분포를 나타낸 것이다. 대학교에 재학중인 학생이 있는 가구를 대상으로 소득10분위에 따른 분포를 계산하였다. 현행 교육급여 수급기준과 개편안의 수급기준에 따라 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구의 소득분위별 분포를 살펴보았다.

현행 교육급여 수급자격에 따르면, 기초수급대상자 대학장학금은 1,2분위에 분포되어 있다. 지원 대상가구의 약 97%가 2분위에 속해 있다. 대학생 자녀가 있는 가구를 기준으로, 1분위 가구의 8%, 2분위 가구의 약 49%가 대학장학금 수급자격을 갖는 것으로 나타났다. 기초수급대상자를 제외한 차상위계층 장학금의 경우, 지원 대상 가구는 2,3분위에 속해 있다. 대학생 자녀가 있는 가구를 기준으로, 2분위 가구의 9%, 3분위 가구의 7%가 차상위 계층 대학장학금 수급자격을 갖는다.

한편 개편안에 따라 생계급여 200%, 재산기준 120%를 기준으로 대학장학금 지원기준을 확대하면, 저소득층 대학장학금 지원 대상가구는 1~5분위에 분포되어 있다. 지원 대상 가구의 약 95%가 1~3분위에 속해있으며, 4,5분위에 속한 교육급여 대상가구는 약 5%에 불과한 것으로 나타났다. 대학생 자녀가 있는 가구를 기준으로, 1분위에 속한 가구의 43%, 2분위의 67%, 3분위의 36%가 저소득층 대학장학금 수급자격을 갖는 것으로 추정되었다.

〈표 5-6〉 교육급여 개편안에 따른 저소득층 대학장학금 지원가구 소득분위 분포

(단위: %)

| 소득<br>분위 | 대학생이<br>있는 가구 | 현행기준           |               | 개편안 기준(생계급여기준선 대비) |                |                |
|----------|---------------|----------------|---------------|--------------------|----------------|----------------|
|          |               | 기초수급<br>장학금    | 차상위<br>장학금    | 200%               | 250%           | 300%           |
| 1        | 0.6           | 3.1<br>( 7.6)  | 0             | 5.8<br>(42.9)      | 3.9<br>(42.9)  | 2.5<br>(42.9)  |
| 2        | 2.7           | 96.9<br>(48.8) | 37.6<br>(8.5) | 43.6<br>(66.5)     | 34.4<br>(78.1) | 24.4<br>(87.1) |
| 3        | 5.3           | 0              | 62.4<br>(7.3) | 45.8<br>(36.2)     | 46.4<br>(54.5) | 35.4<br>(65.2) |
| 4        | 7.1           | 0              | 0             | 4.1<br>( 2.4)      | 13.5<br>(11.8) | 22.6<br>(31.1) |
| 5        | 7.3           | 0              | 0             | 0.7<br>( 0.4)      | 1.9<br>(1.6)   | 12.9<br>(17.1) |
| 6        | 11.3          | 0              | 0             | 0                  | 0              | 2.2<br>(1.9)   |
| 7        | 14.3          | 0              | 0             | 0                  | 0              | 0              |
| 8        | 11.6          | 0              | 0             | 0                  | 0              | 0              |
| 9        | 17.1          | 0              | 0             | 0                  | 0              | 0              |
| 10       | 22.7          | 0              | 0             | 0                  | 0              | 0              |
|          | 10.1          | 0.1<br>( 1.4)  | 0.1<br>(0.6)  | 0.4<br>(4.2)       | 0.6<br>(6.2)   | 1.0<br>(9.7)   |

주: 괄호 안의 비율은 학생이 있는 가구를 기준으로 각 소득분위에서 교육급여 수급가구 비율을 나타냄.

한편 생계급여의 250%로 수급자격을 확대한 경우에도 지원 대상가구는 1~5분위에 속하는 것으로 나타났다. 지원 대상 가구 중에서 약 85%가 1~3분위에 속하였으며, 4,5분위에 속한 가구가 약 15%를 차지하였다. 대학생 자녀가 있는 가구 중에서 1분위 가구의 43%, 2분위 가구의 78%, 3분위 가구의 55%, 4분위 가구의 12%, 5분위 가구의 경우, 1.6%가 수급자격을 갖는 것으로 추정되었다.

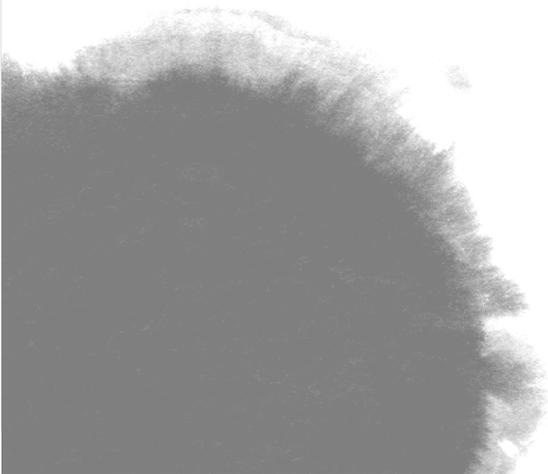
지원 대상 자격기준을 생계급여 300%로 확대하면 저소득층 대학장학금 지원 대상 가구는 1~6분위에 분포하는 것으로 나타났다. 대학장학금 지원을 받는 가구 중의 약 62%가 저소득층(1~3분위)에 속한 반면, 나

머지 38%가 소득기준 4~6분위에 속하는 것으로 나타났다. 대학생이 있는 가구는 기준으로, 1분위의 43%, 2분위의 87%, 3분위의 65%, 4분위의 31%, 5분위 중에서는 17%가 대학장학금 수급가격을 갖는 것으로 추정되었다.

이와 같이 생계급여기준을 확대하면 저소득층 대학장학금 지원혜택을 받는 비율에서 중산층이 차지하는 비중이 일부 증가하게 된다. 그러나 앞서 분석한 교육급여에 비하여, 적용범위를 확대함에도 불구하고 저소득층 대학장학금 지원에서 중산층이 차지하는 비율은 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 그 이유는 대학생이 있는 가구의 분포에서 보듯이, 대학생이 있는 가구의 절반이상이 소득기준 8~10분위에 편포되어 있기 때문이다. 저소득층 대학장학금은 고등교육을 통한 국가경쟁력을 증진시키고, 고등교육 기회의 확대를 위해 필수적인 사업이다. 따라서, 가급적 많은 저소득층 대학생에게 장학금을 지원하기 위하여 적용대상을 생계급여의 300% 선까지 점차 확대할 필요가 있다.

# 6장

## 자활 및 고용지원서비스 발전방향





# 제6장 자활 및 고용지원서비스 발전방향

## 제1 절 들어가는 글

빈곤정책제도개선기획단에서<sup>16)</sup> 제안한 근로능력자의 자립지원을 위한 정책방향은 근로유인형 급여체계로의 전환, 제한적 보충급여 방식의 도입, 근로소득 공제 확대 등 근로인센티브 체계 강화 등 크게 네 가지로 제시되어 있다(이태진 외, 2011).

이 가운데 근로능력자에 대한 지원과 관련된 내용을 살펴보면 첫 번째 근로능력자 관리체계의 효율화에는 사업관리주체가 참여하는 사례조정회의를 통해 능력과 욕구에 맞는 프로그램에 배치하는 것, 조건부 수급자에 대한 취업능력평가 업무를 내실화하는 것, 조건부와 제외와 조건제시 유예를 조건제시 유예로 일원화하는 것이 포함되어 있다.

두 번째로 맞춤형 자립지원체계 체계화의 핵심적인 내용은 근로능력 및 자활역량에 따라 그에 적합한 자립지원 프로그램을 제공하는 것이다.

세 번째로는 지자체 중심의 자립지원 인프라를 강화하기 위해 시군구의 자립지원 행정을 강화하고 지역별 자립 지원사업을 효율화하는 방향이 담겨있다.

그러나 현재의 정책환경을 살펴보면 전반적으로 근로능력이 있는 수급자의 자립을 촉진한다는 데 대해서는 공감대가 형성되어 있으나 구체

---

16) 이태진 외(2011)

적인 정책방향에 대해서는 관계부처 및 일선 전달체계 담당자 등 이해 당사자들 사이에 합의를 도출하기 위한 노력이 크게 진척되지 못하고 있는 것으로 보인다.

보건복지부와 고용노동부 사이에는 자활정책 방향 및 근로능력자 관리를 둘러싸고 기초생활보장제도 출범 이후 지속적으로 이견이 존재해 왔으나 정책대상자를 취업대상자와 비취업대상자로 분리함으로써 갈등을 미봉해 왔다. 또한 수급자의 취업과 자립을 촉진하기 위해 취업에 대한 유인을 강화해야 하지만 기획재정부에서는 근로소득공제제도를 확대하는데 따른 예산 부담을 더 중시하는 것으로 보인다.

따라서 기획단의 제도개선안은 공감대가 어느 정도 형성된 큰 방향을 제시하고 있으나 여전히 고용노동부 및 기획재정부와의 이견이 해소되었다고 보기 어려운 내용들을 포함하고 있다. 이외에 기획단에서 제시한 개선방향과 관련해서도 세부적으로 제도개선방안을 구체화할 때 추가적으로 고려되어야 할 부분들이 적지 않다. 따라서 기획단에서 제시한 대안을 기초로 제안에서 담고 있지 않지만 검토되어야 할 내용, 기획단에서 제시한 안에 담겨있지만 추가적으로 검토되어야 할 사항들, 혹은 구체화가 필요한 내용들을 보완하는 연구가 필요하다.

본 장에서는 기초생활보장제도 수급자들의 수급 경험에 대한 동태적 분석과 근로능력 수급자 및 근로빈곤층의 현금급여 및 고용관련 서비스 수혜실태에 대한 분석을 기반으로 근로빈곤층을 대상으로 한 사회적 보호제도 및 자활고용서비스의 발전방안을 모색하고자 한다. 연구의 구성은 다음과 같다.

제2절에서는 기초보장 수급가구의 수급 관련 지위의 동태적 변화를 분석한다. 수급지위에 영향을 미칠 것으로 예상되는 가구내 구성의 변화와 자활사업 참여의 효과에 초점을 맞춘다. 제3절에서는 근로빈곤층을 소득인정액과 소득기준에 따라 세분화하여 각종 급여 및 자활고용지원

서비스 수혜실태를 분석한다. 제2절과 제3절의 분석은 복지패널조사 자료를 이용해서 이루어질 것이다. 마지막으로 제4절에서는 제2절과 제3절의 분석과 정책환경에 대한 검토를 기반으로 주요 논점별로 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 기초보장 수급가구의 수급지위 변동 및 근로능력 수급자의 고용서비스 수혜실태

### 1. 기초보장 수급가구의 수급지위 변동

제2절에서는 복지패널조사를 이용하여 기초생활보장 수급가구의 수급지위 변동 및 근로능력 수급자의 고용서비스 수혜실태에 대해 분석한다. 우선 가구단위에서 기초생활보장 수급가구의 수급지위 변동과 수급지위 변동이 가구의 구성이나 가구소득과 어떻게 관련되어 있는지를 살펴본다. 현재까지 이용가능한 복지패널조사 자료는 제1차~제5차 조사의 5개년 자료로서 2005년~2009년을 조사대상기간으로 하고 있다.

### 가. 기초보장 수급가구 모집단과 복지패널조사 수급가구 비교

조사기간 동안 기초보장 수급가구수를 살펴보면 4차조사(2008년)까지 늘다가, 5차조사(2009년)에서 크게 줄어드는 것으로 나타난다. 2차조사와 3차조사에는 진입가구수가 탈출가구수보다 더 많고, 수급가구수가 크게 줄어든 2009년에는 탈출가구수가 진입가구수보다 더 많다.

이 추세가 실제 기초보장 수급가구수의 추이와 일치하지는 않는다. 실제 수급가구수의 추이를 보면 2005년 809,745가구에서 2009년

882,925가구까지 연도별 편차는 있지만 매년 늘어난 것으로 나타난다. 표 6-2 참조). 따라서 제5차조사(2009년)에서 수급가구수가 크게 줄어든 것은 복지패널조사에서 비롯된 문제라고 볼 수 있다.

〈표 6-1〉 복지패널조사의 조사차수(차수별 조사대상연도)별 기초보장 수급가구수<sup>1)3)</sup>

(단위: 가구)

|                     | 1차(2005년) | 2차(2006년) | 3차(2007년) | 4차(2008년) | 5차(2009년) |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 수급가구수               | 437       | 475       | 481       | 492       | 434       |
| 진입가구수 <sup>2)</sup> | -         | 63        | 42        | 38        | 30        |
| 탈출가구수 <sup>2)</sup> | -         | 25        | 26        | 33        | 52        |

- 주: 1) 가구표본가중치로 가중함(수급가구수는 해당 연도, 진입 및 탈출가구는 이어지는 뒤 연도 이용)  
 2) 진입가구와 탈출가구는 연결되는 2개년이 모두 조사된 가구를 대상으로 판별함. 따라서 전년도 수급 가구수에 다음 연도 진입가구수를 더하고 탈출가구수를 뺀 값과 다음 연도 수급가구수는 일치하지 않음.  
 3) 기초생활보장 수급가구는 가구유형이 수급가구이거나, 소득에 기초보장 수급액이 있거나, 기초보장 수급관련 항목 조사에서 해당 연도에 기초보장제도를 수혜하고 있다고 응답한 가구를 모두 포함함.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

〈표 6-2〉 기초보장 수급가구(모집단) 변화 지표

(단위: 가구, %)

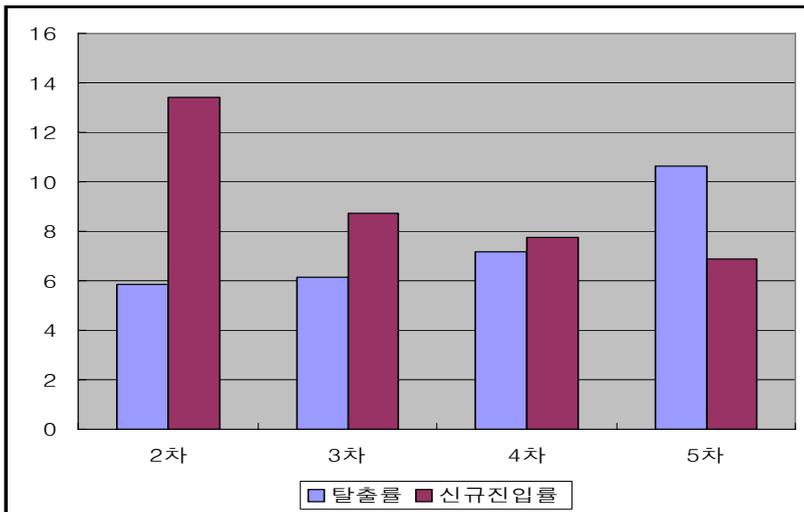
| 연도   | 수급가구수   | 신규가구수 <sup>1)</sup> | 탈출가구수 <sup>2)</sup> | 신규진입률 <sup>3)</sup> | 탈출률 <sup>4)</sup> |
|------|---------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| 2005 | 809,745 | -                   | -                   | -                   | -                 |
| 2006 | 831,692 | 158,860             | 136,913             | 19.1                | 16.9              |
| 2007 | 852,420 | 92,882              | 72,154              | 10.9                | 8.7               |
| 2008 | 854,205 | 75,253              | 73,468              | 8.8                 | 8.6               |
| 2009 | 882,925 | 94,064              | 65,344              | 10.7                | 7.6               |

- 주: 1) 신규가구는 수급기간 1년 이내인 가구  
 2) 탈출가구수 = 전년도 수급가구수+신규가구-당해년도수급가구수  
 3) 신규진입률 = 신규가구수÷당해년도 수급가구수  
 4) 탈출률 = 탈출가구수 ÷ 전년도 수급가구수

자료: 보건복지부, 『2009년 국민기초생활보장 수급자 현황』을 이용하여 계산

기초보장수급가구로의 신규진입이나 탈출가구의 규모와 신규진입률 및 탈출률도 모집단과는 괴리가 있다. 모집단의 상황을 보여주는 <표 6-2>에서 진입률은 2006년에 높았다가 이후 크게 낮아져서 10% 내외인 반면 탈출률은 2006년에 크게 높았다가, 이후 8% 내외로 낮아진다.

[그림 6-1] 기초보장 탈출률과 신규진입가구 비율<sup>1)2)</sup>



주: 1) 가구표본가중치로 가중함(2개년 연결 가구의 이어지는 뒤 년도 가중치 이용)

2) 2개년이 연결된 가구를 대상으로 관별함.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

복지패널에서의 신규진입률과 탈출률을 보여주는 [그림 1]에 따르면 복지패널조사에서 최근으로 올수록 탈출률이 높아지고 진입률이 낮아지고 있음을 알 수 있다. 이러한 조사결과는 복지패널 자료가 기초보장수급과 관련된 전반적인 추세를 살펴보는 데는 적합하지 않음을 보여주는 것이다. 따라서 복지패널 자료는 행정통계가 보여주는 못하는 세부적인 실태나 수급과 관련된 요인들을 분석하는 데 활용되어야 할 것이다.

## 나. 기초보장 신규수급가구의 특성

기초보장 신규수급가구의 특성에 대해서 먼저 살펴보고, 탈출가구의 특성 및 탈출과 관련된 여러 변수들에 대해서 살펴보자. <표 6-3>에는 기초보장 신규수급가구의 차수별 신규수급 사유가 제시되어 있다.

<표 6-3> 기초보장 신규수급가구의 차수별 신규수급 사유<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 가구)

| 신규수급 사유                  | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 일은 하고 있었지만 수입이 줄어서       | 20.9          | 19.7          | 23.5          | 14.9          |
| 소득이 발생하였던 일을 그만두게 되어서    | 32.4          | 41.3          | 33.8          | 22.9          |
| 친인척의 형편이 나빠지거나 도움이 끊겨서   | 6.6           | 12.8          | 3.9           | 7.8           |
| 이혼, 분가 등으로 소득있는 가구원이 나가서 | 15.2          | 4.2           | 8.0           | 28.4          |
| 소득이 있는 가구원이 사망해서         | 5.0           | 2.7           | 0.8           | 9.7           |
| 소득은 동일하나 가구원이 증가해서       | 0.0           | 0.0           | 0.4           | 0.0           |
| 의료비 지출이 커져서              | 13.5          | 14.2          | 29.6          | 14.8          |
| 다른 지역으로 이사해서             | 0.0           | 0.0           | 0.0           | 0.0           |
| 기타                       | 6.5           | 5.1           | 0.0           | 1.6           |
| 계 <sup>3)</sup>          | 100.0<br>(59) | 100.0<br>(40) | 100.0<br>(29) | 100.0<br>(29) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용)

2) 신규진입가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 관별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

조사차수별로 차이가 있지만 소득이 있던 일을 그만두게 되거나, 일을 하고 있더라도 수입이 줄어들어서, 소득이 있는 가구원이 빠져 나가서와 같이 소득이 줄어드는 경우가 가장 중요한 사유로 조사되었다.

이외에 ‘의료비 지출이 커져서’라는 항목이 꾸준히 일정한 비율을 차지한다. 특히 4차 조사에서 이 항목에 대한 응답의 비중이 높다. 이는

의료비에 대한 부담을 줄여줄 경우 기초보장 수급가구로의 진입 규모를 줄일 수 있음을 의미한다. 가구원수의 변동 자체는 주관적인 응답에서는 중요한 요인으로 나타나지 않는다.

기초보장 신규수급가구의 가구구성의 변화는 <표 6-4>, <표 6-5>, <표 6-6>에 정리되어 있다. 여기에는 기초보장 수급에 영향을 미칠 수 있는 것으로 예상되는 가구원수, 취업가구원수, 장애가구원수, 6개월 이상 장기질환자수의 변화, 고등학교 재학에서 졸업(비진학)으로의 이동, 대학교 재학에서 졸업으로의 이동과 관련된 변수들이 제시되어 있다.

가구원수를 먼저 살펴보면 가구원수의 변화가 없는 경우가 가장 비중이 높지만 이 비중은 점차 줄어들고 가구원수가 바뀐 가구의 비중이 늘어난다. 가구원수 변화의 방향은 3차 조사를 제외하고는 늘어난 가구의 비중이 줄어든 가구보다 더 크다. 이는 앞의 <표 6-3>과 달리 가구원수 증가에 따라 선정기준이 높아져서 수급가구로 선정된 집단이 있다는 점을 시사해 준다.

<표 6-4> 신규수급가구의 가구원수 및 취업가구원수 변화<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 가구)

| 신규수급가구          |    | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|-----------------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 가구원수            | 동일 | 80.8          | 86.2          | 77.1          | 67.5          |
|                 | 증가 | 14.9          | 4.9           | 14.0          | 22.5          |
|                 | 감소 | 4.3           | 8.9           | 8.9           | 10.0          |
| 취업가구원수          | 동일 | 63.3          | 59.9          | 56.6          | 48.7          |
|                 | 증가 | 14.1          | 12.7          | 14.2          | 34.1          |
|                 | 감소 | 22.6          | 27.4          | 29.3          | 17.2          |
| 계 <sup>3)</sup> |    | 100.0<br>(63) | 100.0<br>(42) | 100.0<br>(38) | 100.0<br>(30) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 신규진입가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 관별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구원, 한국복지패널조사

취업가구원수의 변화를 보면 변화가 없는 집단의 비중이 가장 높지만, 가구원수와 마찬가지로 변화가 나타난 집단의 비중이 점차 늘어나고 있다. 주목되는 것은 2차~4차 조사까지는 취업가구원수가 늘어난 집단의 비중이 더 높지만, 5차 조사에서는 취업가구원수가 줄어든 집단의 비중이 더 높다는 점이다. 신규진입가구에서 취업가구원수가 늘어난 집단이 꾸준히 있다는 점도 주목해야 할 결과이다. 이는 수급가구 가구원의 취업활동 파악에 허점이 있을 가능성을 시사해 준다.

<표 6-5>에는 장애가구원수 및 만성질환가구원수의 변화가 제시되어 있다. 일반적으로 장애가구원수가 늘어나거나, 만성질환가구원수가 늘어나면 수급가구로 전환될 가능성이 높아질 것이다. 대체로 이러한 경향을 확인할 수 있지만 일부 예외적인 경우도 발견된다. 2차 조사에서 신규수급가가 된 경우 장애가구원수가 오히려 줄어든 경우가 더 많고, 5차 조사에서 신규수급가구로 조사된 가구에서는 만성질환자가 줄어든 가구가 더 많았다. 한편 4차 조사에서 신규수급가가 된 경우에는 장애가구원이 늘어간 경우가 크게 많고, 2차3차조사에서 신규수급가가 된 경우에도 만성질환자수가 늘어난 가구의 비중이 높다.

자녀의 학교 졸업도 수급지위 변화에 영향을 줄 수 있다. 학교 졸업이 실제로 취업으로 이어질 수도 있고, 특히 수급자의 경우 졸업에 따라서 취업을 예상한 행정적인 관리 강화가 수급지위에 영향을 미칠 수도 있다.<sup>17)</sup> 따라서 수급자 가구에서 신규 고졸이나 신규 대졸자가 생길 경우 수급지위에 변화가 나타난 가구가 어느 정도인지 살펴보는 것도 의미가 있다. 수급탈출가구는 뒤에서 살펴보기로 하고, 신규수급가구에서는 이러한 현상이 어느 정도나 나타나는가를 살펴보자. <표 6-6>에 따르면 이 숫자는 매우 적고 논리적으로나 실제적으로 신규수급에 영향을 미친

17) 여기에서 고졸의 경우 졸업후 진학하지 않은 경우를 의미한다.

다고 보기는 어렵다.

〈표 6-5〉 신규수급가구의 장애가구원수 및 만성질환가구원수의 변화<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 가구)

| 신규수급            |    | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|-----------------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 장애<br>가구원수      | 동일 | 93.6          | 95.8          | 82.7          | 99.0          |
|                 | 증가 | 2.0           | 2.6           | 16.1          | 1.0           |
|                 | 감소 | 4.4           | 1.6           | 1.2           | -             |
| 만성질환<br>가구원수    | 동일 | 69.7          | 58.7          | 60.4          | 65.7          |
|                 | 증가 | 20.6          | 30.3          | 20.2          | 14.5          |
|                 | 감소 | 9.8           | 11.1          | 19.4          | 19.8          |
| 계 <sup>3)</sup> |    | 100.0<br>(63) | 100.0<br>(41) | 100.0<br>(37) | 100.0<br>(30) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 신규진입가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 판별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

〈표 6-6〉 신규수급가구의 고졸 이행 및 대졸 이행<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 가구)

| 신규수급            |    | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|-----------------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 고등학교<br>재학에서 졸업 | 없음 | 96.9          | 100.0         | 100.0         | 100.0         |
|                 | 발생 | 3.1           | -             | -             | -             |
| 대학교<br>재학에서 졸업  | 없음 | 100.0         | 96.9          | 98.2          | 100.0         |
|                 | 발생 | -             | 3.1           | 1.8           | -             |
| 계 <sup>3)</sup> |    | 100.0<br>(63) | 100.0<br>(41) | 100.0<br>(37) | 100.0<br>(30) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 신규진입가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 판별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

#### 다. 기초보장 탈출가구의 특성

탈출가구의 탈출사유가 <표 6-7>에 제시되어 있다. 가구원의 취업 및

하고 있던 일의 수입이 늘어난 것과 함께 중요한 요인은 특별한 변화가 없음에도 불구하고 조사 결과가 달라졌기 때문이라는 항목이다. 이 역시 소득 및 재산 파악의 정확성과 관련된 문제가 수급자 선정과정에서 형평성을 저해할 가능성이 있다는 점을 시사해 준다. 신규수급사유와 달리 가구원수의 감소를 수급탈락 사유로 든 경우가 4차와 5차조사에서 각각 7.8%, 10.6% 포함되어 있다는 점이 주목된다.

조사와 관련해서 또 한가지 언급해야 할 것은 연도 중에 탈출한 경우만 수급탈출 사유가 조사되고, 연도가 바뀔 때 수급가구에서 탈락하는 경우는 탈출 사유 조사에서 제외되고 있다는 점이다. 그 결과 다수의 수급탈출 가구의 탈출사유가 조사되지 않고 있다. 그 결과 <표 6-7>에서 탈출사유가 조사된 가구수는 <표 6-1>의 탈출가구수에 비해 크게 적다.

<표 6-7> 수급탈출가구의 차수별 탈출사유<sup>1)2)</sup>

(단위: %, (가구))

| 수급탈출 사유                  | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 하고 있던 일의 수입이 늘어서         | 12.7          | 5.9           | 4.4           | 15.2          |
| 가구원이 취업을 하게 되서           | 31.2          | 27.4          | 30.7          | 30.2          |
| 상속, 증여, 재개발 등으로 재산이 늘어서  | 9.1           | 17.6          | 0.0           | 5.4           |
| 자동차를 새로 구입해서             | 6.0           | 10.4          | 0.0           | 0.0           |
| 친인척이 좀 더 도와주어서           | 3.0           | 0.0           | 6.2           | 0.0           |
| 사망, 이혼, 분가 등 가구원수가 줄어들어서 | 0.0           | 0.0           | 7.8           | 10.6          |
| 가족의 병이 나아서               | 5.1           | 1.4           | 0.0           | 0.0           |
| 다른 지역으로 이사하여서            | 0.0           | 7.0           | 4.7           | 0.0           |
| 소득 재산 부양의무자 같지만 조사결과 변화  | 32.9          | 13.3          | 33.8          | 21.7          |
| 기타                       | 0.0           | 17.0          | 12.4          | 17.0          |
| 계 <sup>3)</sup>          | 100.0<br>(12) | 100.0<br>(15) | 100.0<br>(16) | 100.0<br>(17) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 탈출가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 판별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

<표 6-8>에는 수급탈출가구의 가구구성 변화가 제시되어 있다. 가구원수를 살펴보면 변화가 없는 경우가 가장 비중이 높지만 그 비중은 2차에 비해 5차에 크게 낮아진다. 신규수급가구에서 나타난 가구원수 변화까지 고려할 경우 가구규모의 변화가 수급지위 변화요인에서 차지하는 중요성이 커지고 있음을 시사해 준다. 또한 모든 조사차수에서 가구원수가 줄어든 경우가 늘어난 경우보다 많다. 이는 <표 6-7>과 일관된 결과라고 볼 수 있다.

취업가구원수는 변화가 없다는 응답이 모든 조사차수에서 가장 높다. 가구원수의 변화와 달리 취업가구원수는 비교적 안정적이다. 취업가구원수는 4차조사를 제외하면 2차, 3차, 5차에서 모두 늘어나서 취업가구원수의 증가가 탈출의 주요 요인 가운데 하나라는 점을 시사해 준다.

<표 6-8> 수급탈출가구의 가구원수 및 취업가구원수 변화<sup>1)2)</sup>

| 수급탈출가구          |    | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|-----------------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 가구원수            | 동일 | 90.7          | 72.4          | 77.6          | 68.9          |
|                 | 증가 | 0.0           | 12.9          | 7.7           | 11.6          |
|                 | 감소 | 9.3           | 14.7          | 14.8          | 19.5          |
| 취업가구원수          | 동일 | 60.4          | 62.0          | 60.9          | 55.3          |
|                 | 증가 | 24.0          | 21.8          | 14.8          | 28.0          |
|                 | 감소 | 15.5          | 16.2          | 24.4          | 16.7          |
| 계 <sup>3)</sup> |    | 100.0<br>(25) | 100.0<br>(26) | 100.0<br>(33) | 100.0<br>(52) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 탈출가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 판별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

<표 6-9>에는 수급탈출가구의 장애가구원수 및 만성질환가구원수의 변화가 정리되어 있다. 신규진입가구와 달리 수급탈출가구의 경우 각각의 변화가 모두 예상되는 방향으로 나타나고 있다. 수급탈출가구에서 장

애가구원수 및 만성질환자수가 모든 조사연도에서 줄어든 가구의 비중이 더 높다.

〈표 6-9〉 수급탈출가구의 장애가구원수 및 만성질환가구원수의 변화<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 가구)

| 수급탈출            |    | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|-----------------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 장애<br>가구원수      | 동일 | 95.1          | 92.4          | 90.5          | 92.7          |
|                 | 증가 | 1.5           | 3.8           | 1.8           | 1.5           |
|                 | 감소 | 3.4           | 3.8           | 7.7           | 5.8           |
| 만성질환<br>가구원수    | 동일 | 63.3          | 75.4          | 48.3          | 54.1          |
|                 | 증가 | 17.4          | 7.6           | 19.2          | 19.7          |
|                 | 감소 | 19.3          | 17.0          | 32.5          | 26.2          |
| 계 <sup>3)</sup> |    | 100.0<br>(25) | 100.0<br>(28) | 100.0<br>(34) | 100.0<br>(48) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 탈출가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 판별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

앞에서 지적한 것처럼 자녀가 고등학교를 졸업하거나 대학교를 졸업할 경우 수급지위에 영향을 미칠 수 있다. 신규수급자보다 탈출자의 경우 그럴 개연성이 더 높다. 그런데 수급탈출가구를 대상으로 이런 변화가 나타난 가구를 조사해 본 결과 첫째를 제외하고는 이러한 현상이 나타난 가구가 없었다. 여러 가지 이유가 있겠지만 수급에서 탈출한 가구의 수가 너무 적어서 이러한 현상이 관찰되지 않았을 가능성이 큰 것으로 보인다. 이는 표본수가 충분하지 않은 자료 자체의 한계에서 비롯되는 것이기 때문에 복지패널조사로는 이러한 가구원의 학력지위 변화와 수급지위와의 관계를 분석하기 어렵다고 보아야 할 것이다.

〈표 6-10〉 수급탈출가구의 고졸이행 및 대졸이행<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 가구)

| 수급탈출            |    | 2차            | 3차            | 4차            | 5차            |
|-----------------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 고등학교<br>재학에서 졸업 | 없음 | 96.7          | 100.0         | 100.0         | 100.0         |
|                 | 발생 | 3.3           | -             | -             | -             |
| 대학교<br>재학에서 졸업  | 없음 | 94.6          | 100.0         | 100.0         | 100.0         |
|                 | 발생 | 5.5           | -             | -             | -             |
| 계 <sup>3)</sup> |    | 100.0<br>(25) | 100.0<br>(28) | 100.0<br>(34) | 100.0<br>(48) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 탈출가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 판별함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

기초보장 수급탈출과 관련해서는 가구구성의 변화에 더해서 기초보장 수급 가구유형과 가구내 근로능력자 유무에 따라서 수급탈출률이 달라지는 것을 살펴보았다. <표 6-11>에서 먼저 아래 부분의 가구내 근로능력자 유무에 따른 수급탈출률의 추이를 보면 근로능력자가 있는 가구가 근로능력자가 없는 가구보다 탈출률이 높다.

그러나 수급가구 유형별 탈출률의 경우 조사결과를 신중하게 해석해야 한다. 기초보장 수급가구를 정의할 때 수급가구 유형, 기초보장급여액, 해당 년도의 기초보장 수급여부 변수를 모두 이용해서 정의했기 때문에 일부 수급가구는 수급가구 유형이 비수급가구로 분류되어 있는 경우가 있다. 이들을 연결패널의 앞 년도에서 비수급가구로 놓고 수급탈출률을 살펴보면 탈출가구수가 크게 감소한다(표 6-11 참조)의 첫번째 계의 빈도가 마지막줄 계의 빈도보다 크게 적다). 이는 수급가구 유형 변수가 조사대상기간의 수급경험 여부가 아니라 조사대상 연도말의 수급지위를 기준으로 부여되어 있기 때문이다. 위와 같은 조사 방법상의 한계에도 불구하고 특례가구의 수급탈출률은 대체로 다른 가구 유형에 비해 매우 높게 나타나서 유의미한 것으로 해석된다.

〈표 6-11〉 기초보장 수급가구 유형 및 근로능력자 유무별 기초보장 탈출률<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 가구)

|                         |                 | 2차 탈출       | 3차 탈출       | 4차 탈출       | 5차 탈출        |
|-------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 기초보장 수급유형 <sup>3)</sup> | 일반수급            | 1.8         | 1.5         | 3.6         | 5.3          |
|                         | 조건부수급           | 13.0        | 0.0         | 3.7         | 5.9          |
|                         | 특례수급            | -           | 59.1        | 14.9        | 70.2         |
|                         | 계 <sup>4)</sup> | 2.9<br>(12) | 1.9<br>(8)  | 3.7<br>(17) | 6.8<br>(29)  |
| 가구내 근로능력자 유무            | 있음              | 9.3         | 8.2         | 9.8         | 14.0         |
|                         | 없음              | 2.4         | 3.0         | 3.8         | 7.6          |
|                         | 계 <sup>4)</sup> | 5.8<br>(25) | 5.9<br>(27) | 7.0<br>(33) | 11.4<br>(52) |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(이어지는 2개년의 뒤 년도 가중치 이용).

2) 탈출가구는 2개년이 연결된 가구를 대상으로 관별함.

3) 기초보장 수급유형의 경우 수급유형이 일반가구로 조사된 경우는 연결되는 2개연도 가운데 앞 년도의 수급가구에서 제외함.

4) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

기초보장 수급에서 벗어난다고 하더라도 수급탈출(탈락)에 영향을 미친 요인이 바뀔 경우 다시 기초보장 수급가구로 떨어질 수 있다. <표 6-12>는 각 조사차수에서 기초보장 수급으로부터 탈출한 가구를 대상으로 이후의 조사에서 수급관련 지위가 어떻게 나타나는가를 살펴본 것이다. 다만, 이 결과는 복지패널조사 표본 및 패널로 연결한 표본이 전체 모집단을 대표하는 데 한계가 있다는 점을 감안해서 해석해야 한다. 특히 5차 조사에 조사된 수급가구수가 모집단과 달리 크게 줄었다는 점을 고려해야 한다.

2차 조사에서 기초보장 수급으로부터 탈출한 가구 가운데 3차 조사에서 다시 수급가구로 진입한 비중은 21.9%이고, 4차조사에서는 33.2%에 이른다. 5차 조사에서는 이 비율이 다시 낮아지지만 이는 수급가구가 표본에서 충분히 조사되지 못한 한계 때문일 가능성이 크다. 3차 조사 탈출가구의 5차조사 재수급률이나 4차조사 탈출가구의 5차조사 재수급률

이 낮다는 점이 이러한 해석을 뒷받침한다.

〈표 6-12〉 기초보장 탈출가구의 재수급률<sup>1)2)</sup>

(단위: %)

|       | 2차조사 탈출가구 | 3차조사 탈출가구 | 4차조사 탈출가구 |
|-------|-----------|-----------|-----------|
| 3차 수급 | 21.9      | -         | -         |
| 4차 수급 | 33.2      | 13.9      | -         |
| 5차 수급 | 23.9      | 15.4      | 6.8       |

주: 1) 가구표본가중치로 가중함(탈출 시점 가중치 이용).

2) 재수급률은 탈출 이전시점 - 탈출시점 - 재진입여부 관별 시점 3개년이 연결된 가구를 대상으로 분석함.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사 제5차조사 자료

## 2. 근로능력 수급자의 경제활동 및 고용서비스 수혜실태

이제 근로능력 수급자의 경제활동 실태 및 고용서비스 수혜실태를 살펴보자. 근로능력자는 15~64세로 근로능력에 관한 조사에서 ‘근로능력이 없어 경제활동을 하지 않음(집안 일도 불가능, 이하 근로무능력자)’이거나 ‘단순근로미약자(집안 일만 가능, 이하 근로능력미약자)’가 아닌 경우이다. 현재 학교에 재학중인 경우도 제외하였다. 근로능력미약자를 근로능력자 분석에서 제외하는 것이 타당한지는 논란이 있을 수 있다. 그러나, 15~64세 비재학자로서 근로능력미약자라고 응답한 95.6%가 1년 동안 유급취업에 종사한 기간이 전혀 없는 것으로 나타나서 분석에서 제외하는 것이 타당하다고 판단하였다.

복지패널 제5차조사를 이용하여 수급가구 유형별로의 2009년 1년간의 유급취업기간 분포를 정리한 내용이 <표 6-13>에 소개되어 있다. 근로능력이 있는 수급자 가운데 2009년 1년 동안 계속 취업한 집단의 비중은 38.8%에 불과하다. 반면 유급취업기간이 전혀 없거나 6개월 미만인 집단을 합하면 46.2%에 이른다.

<표 6-13> 근로능력 기초보장 수급자의 가구유형별 유급취업기간<sup>1)2)3)</sup>

(단위: %, 명)

|                              |                 | 수급자 계          | 일반수급           | 조건부수급         | 특례수급          |
|------------------------------|-----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| 유급<br>취업<br>기간 <sup>4)</sup> | 유급 취업 없음        | 36.2           | 40.5           | 14.3          | 29.2          |
|                              | 6개월 미만          | 10.0           | 9.7            | 13.6          | 0.0           |
|                              | 6개월~12개월 미만     | 15.1           | 11.3           | 33.7          | 23.2          |
|                              | 12개월 이상         | 38.8           | 38.5           | 38.5          | 47.7          |
|                              | 계 <sup>5)</sup> | 100.0<br>(352) | 100.0<br>(289) | 100.0<br>(53) | 100.0<br>(10) |

- 주: 1) 5차조사 자료의 개인표본가중치로 가중함.  
 2) 15~64세 가운데 근로무능력자 및 근로능력미약자로 조사된 자와 학교에 재학중인 자를 제외하였음.  
 3) 절대빈곤층은 가구의 경상소득이 가구별 최저생계비 미만인 경우, 상대빈곤층은 가구원수의 제곱근으로 균등화한 가구경상소득 중위값의 1/2 미만인 가구에 속한 경우로 절대빈곤층 포함, 일반계층은 상대빈곤층 이상인 경우로 정의.  
 4) 취업기간은 조사대상자의 2009년 1년 동안의 종사상지위별 취업개월수를 합산. 12개월이 넘는 표본이 일부 있음.  
 5) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

수급자 유형별로 살펴보면 일반수급가구의 가구원인 경우 유급취업이 없는 집단의 비중이 40.5%로서 가장 높고, 조건부 수급가구의 가구원인 경우 유급취업기간이 6개월 이상~12개월 미만인 경우가 33.7%로서 다른 유형보다 높다. 한편, 특례수급가구의 가구원은 2009년 1년 동안 계속 취업한 집단의 비중이 가장 높다.

조건부 수급가구의 가구원이 다른 유형보다 유급취업기간이 없는 비중이 낮다는 점에서 다른 유형보다 더 엄격하게 관리가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 한편 일반수급가구에서 유급취업기간이 없거나 6개월 미만인 집단의 비중이 과반수에 이른다는 점은 일견 근로능력이 있는 수급자 관리가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.

이 문제를 더 자세히 살펴보기 위해 유급취업기간이 없는 집단의 2009년 12월 경제활동상태를 살펴보았다. <표 6-14>에 따르면 2009년 12월에 유급취업기간이 없는 집단의 경제활동상태는 대부분 비경제활동으로 나타난다. 일반수급자에서만 소수의 무급가족종사자와 실업자가 포

함되어 있다. 비경제활동상태에 있는 사유로 가장 비중이 높은 것은 근로의사가 없다는 것으로 구직활동포기까지 고려하면 절반 이상이 근로의욕이 없거나 구직활동을 포기한 상태이다. 한편, 가사, 양육, 간병을 합하면 35.6%에 이른다.<sup>18)</sup> 따라서 미취업 수급자의 경우 단순히 취업을 독촉하는 데 그치는 것이 아니라 근로의욕을 높이거나 가사, 양육, 간병 욕구를 해결하는 사회복지서비스가 필요하다는 점을 알 수 있다.

〈표 6-14〉 2009년 1년간 취업비경험 집단의 기초보장 수급유형별 경제활동상태<sup>1)</sup>

(단위: %, 명)

|                                   |                | 수급자 계          | 일반수급           | 조건부수급        | 특례수급         |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|
| 2009년 12월<br>경제활동상태 <sup>2)</sup> | 무급가족종사자        | 4.5            | 4.9            | 0.0          | 0.0          |
|                                   | 실업자            | 0.3            | 0.4            | 0.0          | 0.0          |
|                                   | 비경제활동          | 95.2           | 94.8           | 100.0        | 100.0        |
|                                   | 계              | 100.0<br>(127) | 100.0<br>(117) | 100.0<br>(8) | 100.0<br>(3) |
| 비경제활동<br>사유                       | 진학준비           | 3.2            | 3.3            | 2.8          | 0.0          |
|                                   | 취업준비           | 4.7            | 2.2            | 25.9         | 53.2         |
|                                   | 가사             | 26.0           | 26.6           | 27.4         | 0.0          |
|                                   | 양육             | 4.7            | 5.1            | 0.0          | 0.0          |
|                                   | 간병             | 4.9            | 5.3            | 0.0          | 0.0          |
|                                   | 구직활동포기         | 15.0           | 14.5           | 7.5          | 46.8         |
|                                   | 근로의사없음         | 39.5           | 42.1           | 13.0         | 0.0          |
|                                   | 기타             | 2.1            | 0.9            | 23.5         | 0.0          |
| 계                                 | 100.0<br>(119) | 100.0<br>(109) | 100.0<br>(6)   | 100.0<br>(3) |              |

주: 1) 분석방법은 앞의 <표 6-13>과 동일.

2) 경제활동상태에서 유급취업으로 응답하거나, 비경제활동사유를 근로무능력, 군복무, 정규기관 학업으로 응답한 소수의 사례는 제외.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

위의 결과는 일반수급가구로 분류되어 있는 가구의 자립과 자활을 촉진하기 위한 노력이 더 강화되어야 한다는 것을 의미한다. 기초보장 수급가구의 근로능력자들에게 자활 고용서비스가 제대로 제공되지 않았다

18) 조건부수급자나 특례수급자의 경우 응답수가 적어서 특별한 의미를 부여하기 어렵다.

는 점도 이들의 자립과 자활을 촉진하기 위한 노력이 미흡했다는 것을 보여준다.

<표 6-15>에 따르면 수급자들 가운데 각종 자활 고용서비스를 받은 집단의 비중은 전체적으로 8.8%에 불과하다. 특히 조건부수급가구의 가구원의 경우에만 이 비중이 32.0%로 상대적으로 높고, 일반수급가구 가구원의 경우 4.8%에 불과하다.

<표 6-15> 근로능력 수급자의 수급유형별 자활·고용서비스 수혜 실태<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 명)

| 자활·고용서비스                  | 수급자계        | 일반수급가구      | 조건부수급가구      | 특례수급가구     |
|---------------------------|-------------|-------------|--------------|------------|
| 교육·훈련지원금                  | 0.0         | 0.0         | 0.0          | 0.0        |
| 공공근로                      | 0.7         | 0.5         | 1.8          | 0.0        |
| 자활근로·공동체                  | <b>7.3</b>  | <b>3.3</b>  | <b>30.2</b>  | <b>0.0</b> |
| 사회적 일자리                   | 0.3         | 0.4         | 0.0          | 0.0        |
| 실업자훈련                     | 0.3         | 0.4         | 0.0          | 0.0        |
| 창업지원                      | 0.0         | 0.0         | 0.0          | 0.0        |
| 희망근로                      | 0.5         | 0.6         | 0.0          | 0.0        |
| 청년인턴                      | 0.0         | 0.0         | 0.0          | 0.0        |
| 위 가운데 하나 이상 <sup>3)</sup> | 8.8<br>(31) | 4.8<br>(14) | 32.0<br>(17) | 0.0<br>(0) |

주: 1) 분석방법은 앞의 <표 6-13>과 동일.

2) 숫자는 해당계층에서 고용서비스를 받은 집단의 비중임. 행정자료를 이용해서 확인한 기초생활보장제도 수급 여부를 제외한 다른 계도들의 수혜자 비율은 가구설문조사에서 과소보고될 가능성이 있음.

3) 총계를 보여주는 제일 아래 줄의 괄호는 자활·고용서비스 참여자수

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사 제5차조사 자료

제공받은 자활 고용서비스의 대부분은 자활근로나 자활공동체인 것으로 나타난다. 자활사업 참여나 취업기간이 기초보장 수급탈출과 어떤 관계가 있는가를 보여주는 것이 <표 6-16>이다.

자활사업 참여자의 경우 그렇지 않은 경우에 비해 기초보장 수급으로 부터 탈출하는 비율이 크게 낮다. 이는 자활사업이 수급탈출에 기여하기 보다 일반노동시장에서 취업하여 자립할 수 있는 능력이 떨어지는 집단

에게 제공되는 프로그램이라는 점을 시사해 준다. 수급가구원으로 있던 연도의 연간취업기간이 길수록 수급탈출률이 높다. 이는 저소득층 일자리 고용안정성을 높이는 것이 기초보장 수급탈출에 기여할 것이라는 점을 보여준다.

〈표 6-16〉 자활사업 참여 및 취업기간과 수급탈출<sup>1)2)</sup>

(단위: %, 명)

|              |                 | 2차 탈출        | 3차 탈출        | 4차 탈출        | 5차 탈출        |
|--------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 자활사업<br>참여여부 | 자활사업참여자         | 0.0          | 0.0          | 0.0          | 5.3          |
|              | 비자활사업참여자        | 11.5         | 12.2         | 13.8         | 20.2         |
|              | 계 <sup>3)</sup> | 11.5<br>(26) | 12.2<br>(35) | 13.0<br>(39) | 19.0<br>(67) |
| 유급<br>취업기간   | 유급 취업 없음        | -            | -            | -            | 9.6          |
|              | 6개월 미만          | -            | -            | -            | 14.4         |
|              | 6개월~12개월 미만     | -            | -            | -            | 19.8         |
|              | 12개월 이상         | -            | -            | -            | 26.1         |
|              | 계 <sup>3)</sup> | -            | -            | -            | 19.0<br>(67) |

주: 1) 연결되는 2개 연도의 앞 연도의 개인 종단가중치 사용. 단, 1차는 종단가중치가 없어서 2차조사에서 탈출한 경우 1차조사 표본가중치 사용

2) 1~3차조사는 일한 기간이 조사되지 않아서 연간유급취업기간에 따른 탈출률을 계산하지 못함.

3) 괄호는 빈도임.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

### 3. 기초보장 신규수급 및 탈출 요인 분석

지금까지 기초보장 신규수급 및 탈출 가구에서 기초보장 수급지위에 영향을 미칠 수 있는 변수들이 어떻게 나타났는가를 살펴보았다. 가구원 수, 취업가구원수, 장애인가구원수, 중증질환가구원수 등의 변화는 대체로 수급지위에 영향을 미칠 것으로 기대되는 방향으로 나타났지만, 그렇지 않은 시기도 일부 포함되어 있었다. 지금까지의 분석이 개별적인 변수들의 변화와 수급지위 변동이 어떤 관계를 보인가를 살펴본 것이라면 여기에서는 복지패널조사를 패널자료로 연결하여 수급 지위에 영향을 미

칠 것으로 예상되는 있는 변수들이 다른 변수들의 효과까지를 모두 고려했을 때 수급으로의 진입 및 수급 탈출에 실제로 어떤 영향을 미치는가를 살펴보고자 한다.

자료는 두 가지 방식으로 구성하였다. 첫 번째는 이어지는 2개년을 연결한 4개 자료를 통합한 자료이고, 두 번째는 이어지는 3개년을 연결한 세 개 자료를 통합한 것이다. 2개년 연결자료는 현재 시기를 T라고 할 때 T기의 수급, 혹은 탈출이라는 변화에  $T_{-1}$ 기의 변수들과  $T_{-1}$ 기에서 T기 사이의 가구 상태의 변화가 어떤 영향을 미치는가를 추정할 때 사용한다. 3개년 연결자료는 T기의 수급, 혹은 탈출이라는 변화에  $T_{-1}$ 기의 변수들과  $T_{-2}$ 기에서  $T_{-1}$ 기 사이의 가구 상태의 변화가 어떤 영향을 미치는가를 추정할 때 사용한다. 두 가지 방식으로 추정하는 이유는 가구의 상태 변화와 수급으로의 진입, 혹은 탈출이라는 행정적인 결정 사이에는 신청, 혹은 상태 변화에 대한 인지 및 조사, 결정 과정을 거치면서 시차가 발생할 수 있기 때문이다.

$T_{-1}$ 기의 변수는 가구의 소득인정액, 가구주의 성, 연령, 학력, 취업여부, 가구원수와 취업가구원수,  $T_{-1}$ 기에서 T기, 혹은  $T_{-2}$ 기에서  $T_{-1}$ 기 사이의 변화와 관련된 변수로는 가구원수, 취업가구원수, 장애인 가구원수, 중증질환 가구원수의 증감이 사용되었다. 여기에 더해 수급으로부터의 탈출을 추정할 때는 가구내 자활사업(자활근로 및 자활공동체) 참여자의 유무 변수를 포함하였다.

또한 패널자료의 특성을 고려하여 확률효과(random effects)를 고려한 패널 프로빗(panel probit) 모형을 추정하였다. 다만, 수급으로부터의 탈출의 경우 우도비 검정(likelihood-ratio test) 결과 확률효과를 고려한 패널 프로빗 모형보다 각 연결자료를 통합해서 추정하는 통합 프로빗(pooled probit) 모형이 더 적합한 것으로 나타났기 때문에 통합 프로빗 모형을 추정하였다. 추정결과는 한계효과를 표시하였다.

우선 기초보장 진입 결정요인을 추정한 결과를 살펴보자. <표 6-17>에는 2년 연결 패널자료를 이용한 결과와 3년 연결 패널을 이용하여 추정한 결과가 같이 제시되어 있다.

<표 6-17> 기초보장 진입 결정요인 추정(패널 프로빗 모형)결과(한계 효과 표시)

| 변수                | 2년 연결 패널         | 3년 연결 패널         |
|-------------------|------------------|------------------|
| 균등화 소득인정액 로그값     | -0.304(0.040)*** | -0.326(0.068)*** |
| 가구주 성별(남성)        | -0.203(0.100)**  | 0.012(0.110)     |
| 가구주 연령(30세 미만 기준) |                  |                  |
| 30~39세            | 0.021(0.269)     | -0.096(0.315)    |
| 40~49세            | 0.086(0.268)     | -0.025(0.313)    |
| 50~65세            | -0.135(0.271)    | -0.078(0.313)    |
| 65세~              | -0.557(0.281)**  | -0.536(0.334)    |
| 가구주 취업 여부(취업)     | 0.021(0.122)     | 0.124(0.146)     |
| 가구주 학력(기준 초졸)     |                  |                  |
| 중졸                | 0.025(0.105)     | 0.104(0.129)     |
| 고졸                | -0.473(0.143)*** | -0.494(0.172)*** |
| 대졸 이상             | -0.629(0.175)*** | -0.734(0.238)*** |
| 가구원수              | 0.134(0.047)***  | 0.107(0.056)*    |
| 취업가구원수            | -0.428(0.095)*** | -0.328(0.113)*** |
| 장애가구원수            | 0.240(0.089)***  | 0.123(0.101)     |
| 중증질환가구원수          | 0.298(0.067)***  | 0.173(0.073)**   |
| 가구원수 변화(기준 불변)    |                  |                  |
| 증가                | 0.710(0.140)***  | 0.124(0.186)     |
| 감소                | -0.038(0.162)    | 0.036(0.191)     |
| 취업가구원수 변화(기준 불변)  |                  |                  |
| 증가                | -0.074(0.108)    | 0.198(0.143)     |
| 감소                | 0.765(0.121)***  | 0.245(0.121)**   |
| 가구내 장애인수(기준 불변)   |                  |                  |
| 증가                | 0.290(0.179)     | 0.144(0.200)     |
| 감소                | -1.012(0.276)*** | -6.403(0.156)    |
| 가구내 중증환자수(기준 불변)  |                  |                  |
| 증가                | 0.211(0.103)**   | 0.109(0.113)     |
| 감소                | -0.154(0.118)    | 0.020(0.145)     |
| 연도(기준 2006년)      |                  |                  |
| 2007              | -0.027(0.100)    |                  |
| 2008              | 0.026(0.106)     | 0.121(0.113)     |
| 2009              | 0.086(0.113)     | 0.146(0.133)     |
| N                 | 23,203           | 16,850           |
| Log Likelihood    | -1073.9          | -722.0           |

주: 괄호는 표준오차. \*는 p = 0.1, \*\*는 p = 0.05, \*\*\*는 p = 0.01 수준에서 유의미.  
 자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

우선 2년 연결 패널과 3년 연결 패널을 이용한 추정 결과의 차이를 살펴보자. 두 모형의 차이는 3년 연결 패널이 관측치가 더 적다는 점과 가구 구성의 변화를 포착하는 변수의 시점이 다르다는 점이다. 다른 변수들은 모두 수급으로의 진입이라는 변화가 일어나기 전기의 변수를 사용했다는 점에서 같다. 두 모형의 변수구성에서 차이가 있는 가구구성 변화의 효과를 보면 수급으로의 진입 시점의 변화 변수를 이용한 2년 연결 패널에서는 유의미한 변수가 많은 반면, 수급으로 진입하기 1년 전의 변화 변수를 이용한 3년 연결패널에서는 취업가구원수의 변화 하나만 유의미하게 나타났다. 이는 취업가구원수의 감소는 수급지위에 곧바로 영향을 미치기도 하지만, 시차를 두고도 영향을 미친다는 것을 의미한다.

다른 가구주 특성 및 가구구성 변수들은 2년 연결패널에서 가구주 성별과 장애가구원수, 일부 연령더미(65세 이상)이 3년 연결패널과 달리 추가적으로 유의미한 것으로 나타났기 때문에 2년 연결 패널 자료의 추정결과를 기준으로 기초보장 수급으로의 진입을 결정하는 요인들을 정리한다. 우선 수급지위에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 직접적인 변수인 가구의 소득인정액이 낮을수록 수급으로 진입할 확률이 높아진다. 가구주의 특성변수를 보면 가구주가 남성일 경우 수급으로 진입할 확률이 유의미하게 낮고 학력이 고졸 이상일수록 수급으로 진입할 확률이 낮아진다. 가구주의 성별과 학력의 영향은 충분히 예상할 수 있는 것이다.

가구원수가 적을수록, 취업가구원수가 많을수록, 장애가구원수가 많을수록, 중증질환 가구원수가 많을수록 수급으로 진입할 확률이 높게 나타난 것도 예상할 수 있는 방향과 같다. 또한 가구구성의 변화 변수를 보면 가구원수가 전년에 비해 증가했을 때, 취업가구원수가 전년보다 줄었을 때, 중증질환 가구원수가 늘었을 때 수급으로 진입할 확률이 유의미

하게 높았고, 장애인가구원이 줄었을 때는 수급으로 진입할 확률이 유의미하게 낮았다.

가구주 연령의 경우 65세 이상이 30세 미만에 비해 유의미하게 빈곤으로 진입할 확률이 높게 나타났는데 조금 더 세밀히 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로는 가구주의 연령이 아주 낮거나, 아주 고령일수록 수급자로 진입할 확률이 높을 것으로 예상되기 때문에 연령과 연령제곱을 포함한 모형으로 추정하는 것이 적절하다. 그러나 이러한 모형을 추정한 결과 두 변수가 모두 유의미하지 않았고, 연령변수만을 포함한 경우 연령이 늘어날수록 수급으로의 진입 확률이 낮아졌다. 연령변수가 선형적인 영향을 미치는 것은 실제와 부합한다고 보기 어렵기 때문에 연령변수를 더미변수로 변환하여 추정한 것이 현재의 모형이다. 따라서 연령변수의 정확한 효과에 대해서는 앞으로 더 깊이 있는 연구가 필요하다.

수급탈출 결정요인을 추정한 모형은 <표 6-18>과 같다. 우선 수급으로의 진입 결정요인과 달리 가구주 관련 변수들은 3년 연결패널에서 30대 인 경우를 제외하고는 모두 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 일단 수급가구로 진입한 후에는 가구주의 특성이 수급으로부터의 탈출에 거의 영향을 미치지 않을 것을 의미한다. 또한 가구구성 변수와 가구구성의 변화 변수의 경우에도 진입 결정 요인보다 유의미한 변수의 숫자가 적다. 장애가구원수와 중증질환 가구원수는 2년 연결이나 3년 연결패널에서 상태와 변화 변수 모두 유의미하지 않다. 3년 연결 패널에서는 전기에 나타난 변화는 모두 유의미하지 않다. 진입 결정요인과 마찬가지로 유의미한 변수가 많은 2년 연결 패널 자료를 이용하여 추정한 기준으로 기초보장 수급 탈출 요인을 살펴보자.

수급지위에 가장 직접적인 영향을 미치는 소득인정액은 전기에 높을수록 현재 시기에 탈출할 확률이 높아진다. 가구원수는 적을수록, 취업 가구원수가 많을수록, 장애가구원수가 적을수록 탈출 확률이 높다는 점

도 예상한 것과 같은 결과이다.

〈표 6-18〉 기초보장 수급탈출 요인 추정(통합 프로빗 모형)결과

| 변수                | 2년 연결 패널         | 3년 연결 패널         |
|-------------------|------------------|------------------|
| 균등화 소득인정액 로그값     | 0.256(0.038)***  | 0.280(0.044)***  |
| 가구주 성별(남성)        | 0.077(0.086)     | 0.061(0.095)     |
| 가구주 연령(30세 미만 기준) |                  |                  |
| 30~39세            | -0.160(0.295)    | -0.447(0.326)    |
| 40~49세            | -0.260(0.271)    | -0.376(0.294)    |
| 50~65세            | -0.092(0.279)    | -0.273(0.303)    |
| 65세~              | -0.162(0.281)    | -0.301(0.304)    |
| 가구주 취업 여부(취업)     | -0.021(0.130)    | -0.075(0.144)    |
| 가구주 학력(기준 초졸)     |                  |                  |
| 중졸                | -0.061(0.119)    | -0.151(0.140)    |
| 고졸                | -0.023(0.128)    | -0.058(0.135)    |
| 대졸 이상             | 0.047(0.185)     | -0.135(0.212)    |
| 가구원수              | -0.100(0.046)**  | -0.693(0.288)**  |
| 취업가구원수            | 0.270(0.091)***  | -0.045(0.050)    |
| 장애가구원수            | -0.245(0.075)*** | 0.215(0.104)**   |
| 중증질환가구원수          | -0.049(0.064)    | -0.353(0.085)*** |
| 지활사업 참여자(있음)      | -0.806(0.290)*** | -0.004(0.072)    |
| 가구원수 변화(기준 불변)    |                  |                  |
| 증가                | 0.151(0.187)     | 0.294(0.190)     |
| 감소                | 0.503(0.146)***  | 0.344(0.176)*    |
| 취업가구원수 변화(기준 불변)  |                  |                  |
| 증가                | 0.469(0.115)***  | 0.139(0.136)     |
| 감소                | 0.003(0.121)     | 0.107(0.143)     |
| 가구내 장애인수(기준 불변)   |                  |                  |
| 증가                | 0.129(0.229)     | 0.014(0.237)     |
| 감소                | -0.328(0.213)    | -0.115(0.314)    |
| 가구내 중증환자수(기준 불변)  |                  |                  |
| 증가                | -0.069(0.122)    | 0.020(0.127)     |
| 감소                | 0.076(0.115)     | 0.024(0.133)     |
| 연도                |                  |                  |
| 2007              | 0.003(0.120)     |                  |
| 2008              | 0.096(0.119)     | 0.057(0.111)     |
| 2009              | 0.290(0.113)**   | 0.270(0.106)**   |
| N                 | 2,970            | 2,251            |
| Log Likelihood    | -639.1           | -518.2           |

주: 괄호는 표준오차. \*는 p = 0.1, \*\*는 p = 0.05, \*\*\*는 p = 0.01 수준에서 유의미.  
 자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

자활사업 참여자가 있는 경우 수급으로부터의 탈출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나는데 이는 사업의 효과라기보다는 해당 가구원의 취업능력의 취약성을 보여주는 지표로 이해하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

가구구성 변화 변수들의 경우 가구원수가 감소하거나 취업가구원수가 늘어날 경우 수급으로부터 탈출할 확률이 높아지는 것은 예상과 부합하는 결과이다.

연도더미의 경우 2009년에 기초보장 수급으로부터의 탈출 확률이 유의미하게 높지만, 이는 앞의 자료의 특징에서 설명한 것처럼 시기적인 요인보다는 복지패널조사 자료의 특성을 반영한 것으로 해석된다.

### 제3절 근로빈곤층의 소득보장 및 자활·고용서비스 수혜

근로빈곤층 지원에 초점을 맞추기 위해서 복지패널 제5차조사의 근로능력자를 대상으로 소득보장제도 및 고용서비스의 수혜실태를 분석하였다. 근로능력자의 정의는 제2절과 같다. 본 연구에서는 빈곤계층을 더 세분화해서 살펴보기 위해 소득계층을 다음과 같이 5개로 구분하였다.

첫 번째로 극빈층은 소득인정액이 최저생계비 미만인 경우이고, 두 번째로 법정 차상위층은 소득인정액이 최저생계비 120% 미만인 경우이다. 세 번째로 (구)법정 차상위층은 소득인정액이 최저생계비의 120% 이상 이면서 기초보장 급여를 제외한 소득이 최저생계비의 120% 미만인 경우이다. 네 번째로 준빈곤계층은 기초보장급여를 제외한 소득이 최저생계비의 180% 미만인 가구이다. 첫번째 극빈층부터 네 번째 준빈곤계층 까지를 모두 합하면 전체 근로능력자의 25.9%를 차지한다. 마지막으로 일반계층으로 기초보장급여를 제외한 소득이 최저생계비의 180% 이상

인 집단이다.

가구소득수준별로 유급취업기간을 살펴보면 연간 계속취업자의 비중이 일반계층에서 가장 높고, 그다음이 준빈곤층, 차상위 및 극빈층이 가장 낮은 순서를 보인다(<표 6-19> 참조). 유급취업이 없는 기간은 극빈층과 구법정차상위층에서 높고, 일반계층이 가장 낮다. 소득과 소득인정액을 기준으로 계층을 분류했기 때문에 이는 자연스러운 결과이다.

<표 6-19> 근로능력자의 가구소득 수준별 유급취업기간

(단위: %, 명)

|                |             | 극빈층            | 법정<br>차상위층     | 구 법정<br>차상위층   | 준<br>빈곤층       | 일반계층             | 계                |
|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| 유급<br>취업<br>기간 | 유급 취업 없음    | 47.7           | 25.6           | 45.2           | 26.6           | 22.1             | 23.7             |
|                | 6개월 미만      | 14.3           | 14.1           | 13.5           | 7.1            | 4.2              | 5.0              |
|                | 6개월~12개월 미만 | 13.4           | 21.8           | 10.0           | 20.7           | 10.2             | 11.3             |
|                | 12개월 이상     | 24.6           | 38.5           | 31.4           | 45.7           | 63.5             | 60.0             |
|                | 계           | 100.0<br>(235) | 100.0<br>(102) | 100.0<br>(194) | 100.0<br>(858) | 100.0<br>(8,111) | 100.0<br>(9,499) |

주: 분석방법은 앞의 <표 6-13>과 동일  
 자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

2009년 1년동안 유급취업기간이 없는 근로능력자를 대상으로 2009년 12월의 경제활동상태를 살펴보았다. <표 6-20>에 따르면 극빈층과 법정차상위층의 경우 소득(인정액)수준이 더 높은 집단보다 무급가족종사자의 비율은 낮고 비경제활동의 비중은 더 높다. 이는 무급가족종사자가 자영업을 하는 가구, 즉 소득활동을 하는 가구의 가구원이기 때문이다.

비경제활동 사유를 보면 일반계층과 준빈곤층의 경우 가사의 비중이 높은 반면, 극빈층이나 구 법정차상위층의 경우 근로의사가 없다는 집단의 비중이 상대적으로 높다. 극빈층이나 차상위층으로 근로의사가 떨어지는 집단의 근로의욕을 높이기 위한 노력이 빈곤완화에 기여할 수 있

음을 시사해 준다.

극빈층이나 (구)법정차상위층에서도 가사와 양육 및 간병 부담 때문에 비경제활동상태에 있는 근로능력자의 비중이 36.9%~48.8%에 이른다. 이들이 가사와 양육 및 간병 때문에 취업하기 어려운 상황을 적극적으로 개선하는 것도 중요한 정책과제이다.

〈표 6-20〉 2009년 1년간 유급취업이 없는 집단의 경제활동상태

(단위: %, 명)

|                    |                | 극빈층            | 법정<br>차상위층    | (구)법정<br>차상위층  | 준<br>빈곤층         | 일반계층             | 계                |
|--------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| 주된<br>경제활동<br>참여상태 | 무급가족종사자        | 1.5            | 4.9           | 21.6           | 12.8             | 13.8             | 13.3             |
|                    | 실업자            | 2.2            | 0.0           | 4.4            | 4.1              | 2.1              | 2.3              |
|                    | 비경제활동          | 96.3           | 95.1          | 74.0           | 83.1             | 84.2             | 84.4             |
|                    | 계              | 100.0<br>(112) | 100.0<br>(26) | 100.0<br>(88)  | 100.0<br>(228)   | 100.0<br>(1,788) | 100.0<br>(2,242) |
| 비경제활동<br>사유        | 진학준비           | 2.4            | 0.0           | 2.4            | 2.3              | 2.5              | 2.4              |
|                    | 취업준비           | 4.5            | 23.0          | 5.5            | 3.9              | 7.6              | 7.2              |
|                    | 가사             | 29.7           | 26.4          | 30.5           | 46.8             | 59.1             | 54.7             |
|                    | 양육             | 3.7            | 21.1          | 14.3           | 9.7              | 18.1             | 16.4             |
|                    | 간병             | 3.5            | 1.3           | 1.0            | 1.0              | 0.3              | 0.6              |
|                    | 구직활동포기         | 13.9           | 11.7          | 9.7            | 13.2             | 1.8              | 4.1              |
|                    | 근로의사없음         | 41.0           | 14.2          | 35.0           | 20.9             | 9.8              | 13.6             |
|                    | 기타             | 1.3            | 2.4           | 1.5            | 2.3              | 0.9              | 1.1              |
| 계                  | 100.0<br>(105) | 100.0<br>(25)  | 100.0<br>(65) | 100.0<br>(184) | 100.0<br>(1,459) | 100.0<br>(1,837) |                  |

주: 분석방법은 앞의 <표 6-14>와 동일.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사

한편 소득수준에 따라서 각종 급여와 자활·고용서비스가 제공되는 수준에 차이가 있다(표 6-21 참조). 현금급여의 경우 소득계층이 올라갈수록 현금급여를 하나라도 받는 집단의 비중이 빠르게 낮아진다. 세부적으로는 급여유형별로 차이가 있다.

기초보장 급여는 소득계층이 올라갈수록 수혜자 비율이 줄지만, 근로장려세제는 준빈곤층에서 수혜자비율이 가장 높고 (구)법정차상위층, 법

정차상위층의 순서로 나타난다. 실업급여는 준빈곤층과 구 법정차상위층의 수혜율이 상대적으로 높다. 다만, 수혜율을 계산하는 기초가 되는 각 집단의 규모가 다르기 때문에 실제수급자수의 크기는 수혜율과 다르다는 점에 주의해야 한다.

〈표 6-21〉 근로능력자의 가구소득수준별 현금급여 및 자활·고용서비스 수혜율<sup>1)</sup>

(단위: %, 명)

| 각종 급여 및 자활·고용서비스          |             | 극빈층           | 법정 차상위층      | (구)법정 차상위층   | 준 빈곤층         | 일반 계층        | 계            |
|---------------------------|-------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| 현금급여                      | 기초생활보장      | 60.9          | 31.9         | 17.2         | 11.1          | 0.6          | 3.7          |
|                           | 근로장려세제      | 0.2           | 3.3          | 4.8          | 7.3           | 1.5          | 2.1          |
|                           | 실업급여        | 0.0           | 0.5          | 2.4          | 2.5           | 2.0          | 2.0          |
|                           | 모성보호급여      | 0.0           | 0.0          | 0.2          | 0.0           | 0.2          | 0.2          |
|                           | 위 가운데 하나 이상 | 61.1          | 35.1         | 23.5         | 20.4          | 4.2          | 7.8          |
| 자활<br>고용<br>서비스           | 교육·훈련지원금    | 0.0           | 0.0          | 0.0          | 0.0           | 0.0          | 0.0          |
|                           | 공공근로        | 3.0           | 1.8          | 0.5          | 1.1           | 0.4          | 0.5          |
|                           | 자활근로·공동체    | 3.9           | 2.6          | 0.6          | 1.8           | 0.0          | 0.3          |
|                           | 사회적 일자리     | 0.7           | 0.0          | 0.4          | 0.1           | 0.0          | 0.1          |
|                           | 실업자훈련       | 0.7           | 0.0          | 0.5          | 0.3           | 0.4          | 0.4          |
|                           | 창업지원        | 0.6           | 0.0          | 0.0          | 0.0           | 0.1          | 0.1          |
|                           | 희망근로        | 1.5           | 1.5          | 1.8          | 1.5           | 0.7          | 0.8          |
|                           | 청년인턴        | 0.0           | 0.0          | 0.0          | 0.0           | 0.1          | 0.1          |
| 위 가운데 하나 이상 <sup>2)</sup> | 9.2         | 5.9           | 3.4          | 4.7          | 1.6           | 2.2          |              |
| 위 가운데 하나 이상 <sup>2)</sup> |             | 65.5<br>(154) | 37.5<br>(38) | 25.2<br>(49) | 23.0<br>(197) | 5.6<br>(451) | 9.4<br>(889) |

주: 1) 분석방법은 앞의 <표 6-15>와 동일

2) 괄호는 현금급여 및 자활·고용서비스 수혜자수

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사 제5차조사 자료

현금급여 수급의 형평성이라는 관점에서 보면 (구)법정차상위층이나 준빈곤층까지 기초보장 수혜자 비율이 무시할 수 없는 수준에 이르고, 일반계층 근로장려세제 수혜자수도 다른 계층을 합한 것보다 많은 것으로 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다. 다만 이 결과는 소득조사의 신

뢰성을 고려하여 신중하게 해석해야 할 것이다.

(구)법정차상위층이나 준빈곤층의 경우 상당수가 기초보장급여를 받고 있는 것으로 나타나지만 수혜자 비율에 주목해 보면 여전히 이들의 절대다수는 현금급여의 사각지대에 놓여있다. 따라서 기초보장과 근로장려 세제 대상자 판별의 정확성을 높이는 것과 함께 현금급여의 사각지대를 줄이는 것을 병행해야 할 것이다

자활 고용서비스의 수혜자 비율도 대체로 소득계층이 올라갈수록 낮아 지지만 차이는 현금급여만큼 크지 않다. 이는 자활 고용서비스 수혜자 비율이 전체 근로능력자의 2.2%에 불과할 정도로 낮기 때문이다. 극빈층의 경우 자활사업 및 공공근로에 주로 참여하고 있는것으로 나타나고, 모든 계층에서 희망근로 참여비율이 비교적 고르게 나타난다. 설문조사에서 행정조사에 비해 자활 고용서비스 수혜자 비율이 과소보고되는 경향이 있다는 점을 고려하더라도 이들을 대상으로 자활 고용서비스가 더 확대되어야 한다는 점은 분명히 드러난다.

#### 제4절 근로빈곤층 보호제도와 고용서비스 개선방안

지금까지 기초보장 수급으로의 진입 및 탈출에 대한 동태적 분석, 근로능력 수급자 및 근로능력 빈곤층의 경제활동 실태 및 자활 고용서비스 수혜실태에 대해 살펴보았다. 제4절에서는 소결을 대신하여 앞의 분석을 기반으로 수급자들의 관리 효율화 및 취업지원 강화, 근로유인 제고, 근로능력 빈곤층에 대한 지원제도의 강화에 초점을 맞추어 개선방안에 대해서 제시하고자 한다.<sup>19)</sup>

19) 아래의 제도개선방안은 황덕순이병희(2011)에서 정리한 방향을 기초로 본 연구의 결과를 반영하여 보완한 것이다.

## 1. 수급자 관리체계의 효율성 제고 및 취업지원 강화

수급자 관리체계의 효율성과 효과성을 높이기 위해서는 수급자의 취업 여부 관리 및 소득 파악의 효율성을 높이는 것 뿐만 아니라 수급자들이 취업할 수 있도록 지원하고, 취업의욕을 높이는 방안을 동시에 추진해야 한다.<sup>20)</sup>

반면, 수많은 수급자들이 가사, 양육, 간병 부담 때문에 취업을 하지 못하고 있거나, 근로의욕이 낮아서, 혹은 구직활동을 포기해서 취업하지 않고 있는 상황은 수급자의 취업을 지원할 수 있는 사회복지서비스와 자활 고용서비스의 필요성이 높음을 보여주는 것이다.

수급자의 취업여부 및 소득에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않거나 근로능력이 있지만 취업하지 않고 있는 수급자가 지원제도의 사각지대에 방치되고 있는 현상은 관리만의 문제가 아니라 제도가 갖고 있는 유인 체계의 문제 및 제도설계가 갖고 있는 근본적 제약과도 관련되어 있다.

우선 현행 제도의 유인체계를 보면 수급자가 취업으로부터 얻는 소득을 성실히 신고할 경우 그만큼 생계비를 줄이고, 수급자가 취업하거나 더 나은 소득을 얻더라도 역시 생계비가 그만큼 줄어드는 것 이외에 아무런 보상이 없다. 이러한 상황에서는 소득활동을 성실히 신고하거나 취업을 할 자발적인 동기를 기대하기 어려울 수밖에 없다.

제도적인 제약의 문제는 현재의 기초생활보장제도의 보호범위와 보호수준의 적절성의 문제이다. 소득이 일정수준을 넘을 경우 곧바로 모든 급여를 박탈하고, 제도로부터 탈락시키는 것이 보호 범위와 관련된 문제라면, 보호수준은 성실하게 소득을 신고했을 때 받을 수 있는 현재의 급여수준이 인간다운 생활을 유지할 수 있는 최저생계를 보장하는가의 문제이다. 근로유인 문제를 먼저 살펴보고, 보호의 범위 문제에 대해 살펴보자.<sup>21)</sup>

20) 수급자 관리체계의 개선과 관련된 정책과제들은 노대명 외(2011) 참조

## 2. 수급자의 근로유인 제고방안

근로유인 문제를 해결하기 위해 기초생활보장제도 시행 초기부터 일 반노동시장 취업에 대해서 근로소득 공제제도를 적용해야 한다는 요구가 높았지만 소득과약능력의 미비와 재정상이 이유로 아직까지 제대로 시행 되지 않고 있다. 그러나 다른 한편에서는 비수급자를 대상으로 근로장려 세제가 빠르게 확대되고 있고, 사회복지통합전산망을 통해 수급자의 소득에 대한 관리도 강화되고 있다. 이러한 제도적 환경 변화를 고려할 때 수급자의 근로유인을 높일 수 있는 제도적 기제를 기초보장제도에 갖추는 문제는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

이를 위해서는 두 가지 대안이 검토될 수 있다. 첫 번째는 기초생활보장제도 수급자를 위한 별도의 근로소득 공제제도를 도입하는 방안이고, 두 번째는 기초생활보장제도 수급자에게도 근로장려세제를 적용하는 것이다.

외국의 사례를 보면 미국은 공공부조 수급자에게 EITC를 적용하고 있는 반면, 영국은 적용하지 않고 있다(김재진·박능후외, 2005). 기초생활보장제도 수급자에게 근로장려세제를 적용하지 않는 이유가 수급 탈출에 따른 금전적 유인을 제공하기 위한 것이라는 주장은 기초생활보장제도에도 근로에 대한 유인을 높이기 위한 제도를 추가해야 할 필요성이 있다는 점에서 정당화되기 어렵다.

근로장려세제를 적용하는 방안과 수급자를 대상으로 근로소득 공제제도를 새로 도입하는 대안 사이의 선택은 수급자와 비수급자에게 동일한 제도를 적용하는 것이 좋은지, 아니면 다른 제도를 적용하는 것이 옳은지 사이의 장단점을 비교평가하여 이루어져야 할 것이다.

21) 보호의 수준에 관한 문제는 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 여기에서는 더 이상 자세히 다루지 않는다.

이미 근로장려세제 외에 기초보장 수급자를 대상으로 근로소득 공제 제도가 별도로 운영되고 있지 않은 상황에서 새로운 제도를 도입하는 것보다는 복지제도의 단순성과 일관성을 높이기 위해서 근로장려세제를 적용하는 것이 더 타당하다고 판단된다. 개편된 기초보장제도를 전제로 한다면 근로장려세제는 생계급여 수급자에게까지 적용되는 것이 바람직하다. 새로운 근로소득공제제도를 도입할 경우 수급탈출 시점에서 근로소득 공제제도와 근로장려세제 사이의 차이 때문에 소득변화에 따른 한계실효세율이 매끄럽게 이어지지 않을 가능성이 크기 때문이다. 근로장려세제를 적용할 경우 국세청으로 신고되는 공식근로활동을 촉진하는 효과도 기대할 수 있다.

사회복지통합전산망(행복e음)이 도입되고, 복지제도가 점차 공식적으로 파악되는 소득에 기초해서 운영되는 방향으로 바뀌고 있다는 점도 근로장려세제를 적용하는 방안의 타당성을 높여준다. 근로소득 공제제도를 도입하더라도 근로장려세제와 동일한 소득정보에 기반해서 운영될 것이기 때문에 굳이 새로운 제도를 도입할 필요성이 떨어진다. 근로소득공제를 적용할 경우 실질적으로 취업자에 대해 생계급여 선정기준선이 상승하는 효과가 발생하는 데 대한 대책이 추가적으로 필요하다는 점도 근로장려세제를 적용하는 것이 더 바람직한 이유 가운데 하나이다.

이와 같이 수급자에 대한 적절한 근로유인 기제가 기초생활보장제도에 마련되어야 그 기반 위에서 수급자의 소득활동을 엄격히 관리하고 비공식소득을 불성실신고하는 행위에 대한 제재를 강화하는 것이 사회적으로 정당화될 수 있다.

### 3. 근로빈곤층 보호의 사각지대 해소방안

근로빈곤층 보호를 강화하기 위한 제도개선의 가장 중요한 우선 순위

는 현재 제도의 사각지대에 놓여 있는 빈곤계층으로 보호를 확대하는 것이다. 현재의 기초생활보장제도의 수급자격요건을 고려하면 실제 수급자격요건은 소득기준 절대빈곤보다 더 엄격하다. <표 6-21>만 보더라도 절대빈곤선 이하의 근로능력 빈곤층 절반 정도는 소득지원을 받지 못하고, 상대빈곤선 이하의 근로능력 빈곤층 가운데 40% 정도만이 소득보장제도의 수혜를 받고 있을 뿐이다. 소득이 아니라 자산까지 고려한 소득 인정액을 수급자 선정과 급여의 기준으로 삼고 있기 때문이다. 더 큰 문제는 부양의무자 요건이다. 이러한 문제를 해결하는 것이 근로빈곤층 보호에 앞서서 제도의 정상화 차원에서 우선적으로 해결해야 할 과제이다.

따라서 사각지대를 줄이는 우선적인 방향은 1차 안전망인 실업급여(사회보험)와 최종(3차) 안전망인 기초보장제도의 사각지대를 줄이는 것과 함께 이로부터 제외된 빈곤계층<sup>22)</sup>이 생계급여 이외의 다양한 현물급여를 받을 수 있도록 급여의 수혜범위를 확대하는 것이다. 의료와 교육, 주거급여가 무엇보다 중요하다.

다음으로 실질적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 제도도 필요하다. 이를 위해서는 빈곤탈출을 지원하기 위한 자활지원, 즉 고용서비스를 확대해야 한다. 근로빈곤층에 대한 고용지원서비스가 매우 미미하다는 점은 제3절에서 확인한 바 있다. 나이가 고용서비스에 일정한 생계지원을 결합함으로써 소득보장제도의 사각지대도 더불어 축소해야 할 것이다. 근로빈곤층을 대상으로 1차 안전망과 최종 안전망 사이의 사각지대를 축소하기 위해서는 새로운 2차 안전망을 도입하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 빈곤탈출을 지원할 수 있는 다양한 고용서비스를 확충하고, 여기에 새로운 생계지원 정책이 부가된다면 3층의 안전망을

22) 흔히 차상위계층이라고 불리지만, 법정 차상위계층은 소득인정액이 최저생계비의 120% 이내인 집단으로 매우 좁게 설계되어 있다. 보호가 필요한 집단은 법정 차상위계층보다 훨씬 더 넓다.

구축하는 것이다.<sup>23)</sup>

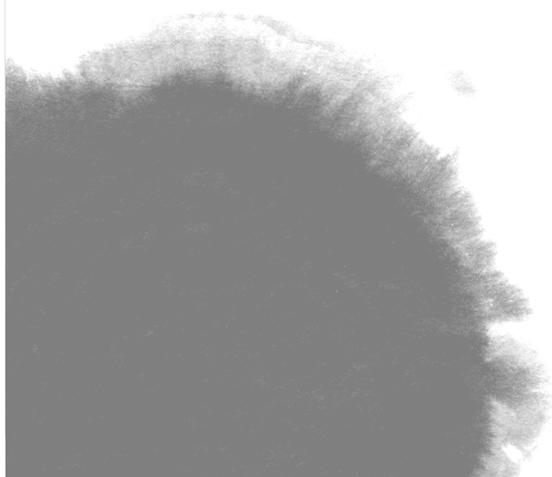
현재의 취업성공패키지 제도를 저소득층 중심으로 정비하고, 여기에 보완적 생계지원을 결합하는 방식이 가장 현실적 방안일 수 있다. 이를 위해서는 일자리 창출 정책에 포함된 여러 정책프로그램을 정책목적에 따라 분리하여 사회서비스로 제도화할 것은 제도화하고, 저소득층의 활성화를 위한 정책은 보완적 생계지원 프로그램과 결합하는 방식으로 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다.

---

23) 그 구체적인 실행방안으로 한국형 실업부조를 제안하는 연구로는 이병희(2012)를 참조

# 7장

## 임대료 보조제도 도입의 조건과 단계적 접근방안





# 제7장 임대료 보조제도 도입의 조건과 단계적 접근방안

## 제1절 임대료 보조제도 도입 논의의 현황

임대료 보조 제도는 ‘소득에 비해 임대료(주거비) 부담이 높은 가구’에 대해 정부가 일정액을 지원함으로써, 가계의 주거비 부담을 완화하고 주거수준을 높이려는 복지 및 주택정책이다. 이른바 선진국들은 대부분 이와 같은 임대료 보조제도를 시행하고 있는데, 명칭이나 대상, 운영방식은 약간씩 다르지만 기본적으로 일정 소득이하 계층에 대해 비용을 지원하는 형식이다. 이 때 지급방식을 현금이 아니라 증서 방식으로 하는 경우가 많기 때문에, 이를 주택바우처(housing voucher)라고 부르기도 한다. 유럽 및 미국에서는 대체로 1970년대 중반부터 임대료 보조제도가 본격적으로 시행되고 있는데, 많게는 전체 가구의 20% 정도가 혜택을 받는 나라들도 있다.

우리나라에서도 높은 전세 값과 주기적인 상승, 급격한 월세전환 추세 등으로 인해 임대료 보조제도의 필요성이 제기되어 왔다. 이에 노무현 정부 당시에는 주택바우처 도입을 장기과제로 선정(2004년)하고 다양한 연구들이 이루어진 바 있다(건설교통부 2004; 이태진 외 2004; 김혜승 2004; 김근용 외 2003; 손경환 외 2003; 건설교통부, 2007). 이명박 정부 들어서는 연구용역을 더 심화시키는 가운데 시범사업 시행 논의가 있었으나(국토해양부, 2008), 과도한 재정부담 우려, 불충분한 시행인프

라 등에 따라 연기된 상태이다.

서울시는 2005년부터 차상위 가구를 대상으로 국민기초생활보장법에 규정된 가구원 숫자에 따른 주거급여 액수만큼을 임대료로 지원하고 있는데, 2010년부터는 이를 ‘서울형 바우처’라고 부르고 있다. 매년 약 60억 원의 예산으로 5,000가구에 지원하는 중이었다. 그런데 2011년 10월 보궐선거로 당선된 박원순 서울시장은 이 제도의 수혜대상을 최대 2만 가구까지 늘리는 것을 공약하고, 실제로 대상자를 늘리는 과정 중에 있다.

이후 민주통합당은 2012년 4월, 총선에서 주택바우처의 즉시 시행을 공약했고, 2012년 말 대통령 선거를 앞두고 이를 재확인한 바 있다. 이와 함께 통합진보당도 2012년 4월 총선 공약으로 임대료 보조제도 도입을 약속했고, 여당인 새누리당은 공약에 포함하지는 않았지만 일부 의원들이 이의 도입 필요성을 주장하기도 했다. 주거권 관련 시민단체들도 임대료 보조제도 도입을 촉구하는 중이다.

반면 학계에서는 논의가 아직 초기단계인데, 선진국 특히 미국의 임대료 보조제도를 소개하는 가운데 그 한국적 적용방안을 제안하고 있는 정도이다(진미운·박재순, 2009; 김상희·박정아, 2009; 박미선, 2012; 박병현 외, 2010). 조금 범위를 넓혀 본다면 자가·공공임대·민간임대의 점유형태 간 관계차원에서 민간임대 부문에 대한 재인식과 정책 전환을 요청하는 연구들도 있다(김수현, 2009; 2011). 전반적으로 현실 정치에서의 논의나 정책 추진 속도와 달리 학계에서는 아직 본격적인 논의에 들어가지 못한 상황이다. 그런데 이 같은 논의 속도 불일치는 임대료 보조제도에 대해 지나친 기대나 오해를 야기하는 측면도 있다. 즉, 선진국들은 임대료 보조제도는 도입 목적이나 진행을 둘러싸고 학계에서 먼저 상당한 논쟁을 거쳤지만, 우리는 현장이나 정치권에서만 주로 논의되는 가운데 제도도입을 서두는 측면이 있기 때문이다.

임대료 보조제도는 소비자(임차인)의 선택권을 높이는 가운데 주거비 지원을 할 수 있으며, 민간임대시장의 활력을 이용하는 시장친화적인 제도라는 평가를 받고 있다. 그러나 임대료 보조제도가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 임차시장의 수급불안이 없고, 임대차 시장에 대한 각종 정보가 공개되어 있으며 나아가 관련 제도 시행인프라가 잘 정비되어 있을 때 가능하다.

따라서 이 장은 우리나라에서도 임대료 보조제도를 도입하자는 논의가 확산되고 있는 시점에서, 이를 도입하기 위한 실질적인 방안을 검토하는 데 목적이 있다. 이를 위해 이미 임대료 보조제도를 운용하고 있는 나라들이 어떤 조건 하에서, 어떤 과정을 거쳐 제도를 도입했으며 도입 이후에는 어떤 상황인지 비교 검토할 것이다. 이를 바탕으로 우리나라에서 임대료 보조제도를 도입하기 위해 선행되어야 할 인프라가 어떤 것이며, 또한 어떤 절차와 방법으로 진행하는 것이 바람직할 것인지 제시하고자 한다.

## 제2절 외국의 임대료 보조제도 현황과 쟁점

### 1. 임대료 보조제도 도입 배경과 의미

임대료 보조제도는 일정 소득 이하의 저소득 가구에 대해 정부가 주거비의 일부를 보조하는 제도를 총칭하는데, 사회 전체적으로 주택자체는 부족하지 않지만 가계의 주거비 지불능력이 문제가 될 때 유용한 정책 수단이다.

임대료 보조제도는 각국에서 나름의 맥락으로 도입, 시행되어 왔기 때문에 명칭 역시 다양하다. 주택수당(housing allowance, shelter allowance),

주거급여(housing benefit), 주거보조(accommodation supplement), 임대료 할인(rent rebate), 임대료 지원(rent assistance), 임대료 수당(rent allowance) 등으로 불리고 있다(Kemp, 2007).

유럽 복지국가들은 1950~60년대에 공공임대주택을 대량 공급함으로써, 주택의 절대부족을 해소하고 주택의 공공성을 높이는 데 중점을 두는 정책을 펼쳐 왔다. 그러나 1970년대에 들어오면서, 복지국가의 재정 위기에 직면한 데다 민간주택시장이 성숙되자 공공임대주택 공급을 줄이기 시작한다. 공공임대주택은 저렴주택의 재고량이 절대적으로 부족한 시점에는 주거안전망으로서 역할이 중요했으나, 민간주택시장이 성숙하고 자가소유가 늘어나게 되자 그 중요성이 감소했기 때문이다. 특히 공공임대주택 건립에 소요되는 재정부담, 운영·관리비 급증, 입주한 가구와 그렇지 못한 가구간의 형평성 문제, 원활한 주거이동과 선택의 자유 문제, 빈곤층 집중 등의 사회적 문제가 발생하면서 공공임대주택 정책의 축소와 전환을 요구받게 된다.

이에 따라 유럽 국가들은 대체로 1970년대 중반에 공공임대주택 확대가 정점에 이른 뒤 상대적 비중 감소하는 경향을 보이게 된다. <표 1>에서 보는 바와 같이 피크 시기까지는 공공임대와 자가소유가 함께 늘어나다가 1980년을 지나면서 공공임대는 줄거나 정체되고 자가소유만 확대되는 흐름을 나타낸다.

미국은 당초 공공임대주택 비중이 높지는 않았지만, 그래도 1960년대 들어 교외화가 확산되면서 도심지의 공공임대주택에 빈곤층이 퇴적되고 슬럼화 되기 시작하자 1973년부터 공공임대주택 신규 건립을 중단하게 된다.

〈표 7-1〉 주요 국가의 주택점유형태 추이<sup>1)</sup>

(단위: 전체 주택 중 비중 %)

| 국가명    | 1945년경 <sup>2)</sup> |       |       | 1960년경 |       |       | 1980년경 |       |       | 2000년경 |       |       |
|--------|----------------------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|
|        | 자가                   | 민간 임대 | 공공 임대 | 자가     | 민간 임대 | 공공 임대 | 자가     | 민간 임대 | 공공 임대 | 자가     | 민간 임대 | 공공 임대 |
| 영국     | 33(39)               | 57    | 10    | 44     | 31    | 24    | 57     | 14    | 29    | 70     | 10    | 19    |
| 아일랜드   | 54(50)               | 32    | 12    | 60     | 17    | 19    | 74     | 10    | 13    | 79(05) | 13    | 8     |
| 미국     |                      |       |       | 62     |       |       | 65     |       |       | 67     | 32    | 1     |
| 프랑스    |                      |       |       | 45(70) | 31    | 10    | 51     | 22    | 17    | 56     | 20    | 16    |
| 벨기에    |                      |       |       |        |       |       | 65     | 30    | 5     | 74     | 21    | 5     |
| 네덜란드   | 28                   | 60    | 12    | 30     | 47    | 23    | 42     | 22    | 36    | 53     | 11    | 35    |
| 독일(서독) |                      |       |       |        |       |       | 38     | 58    | 4     | 43     | 51    | 6     |
| 오스트리아  | 36                   |       |       | 38     |       |       | 48     |       |       | 49     |       |       |
| 스위스    |                      |       |       | 38     | 53    | 4     | 34     | 60    | 3     | 34     |       |       |
| 스웨덴    | 42                   | 52    | 6     | 43     | 43    | 14    | 55     | 21    | 24    | 54     | 17    | 23    |
| 덴마크    |                      |       |       |        |       |       | 55     |       |       | 57     | 20    | 19    |
| 스페인    | 46(50)               |       | 51    | 52     | 41    |       | 75     | 19    |       | 82     | 10    | 1     |
| 이탈리아   | 40                   |       | 49    | 46     | 47    |       | 59     | 36    |       | 80     |       |       |
| 일본     |                      |       |       | 60(68) |       |       | 62     |       |       | 61     | 30    | 7     |

주: 1) 각 연도별, 국가별 합계가 100이 안 되는 경우는 인용 자료의 분류가 무상이나 미상, 또는 불명확한 경우를 제외했기 때문임.

2) 각 연도의 ±3년 차이 이내의 자료를 찾았으나, 불가능할 경우 별도 연도를 괄호에 표시하거나 제외함.

자료: 참고문헌의 Atterhög(2005), Elsinga et al.(2007), Boelhouwer et al.(2005), Lujanen(2004), Allen et al.(2004), Balchin(1996), Doling & Ford(2003), 住宅産業新聞社(2007), The European Liason Committee for Social Housing(<http://www.cecodhas.org/>) 등의 자료에서 재구성하되, 연도별로 자료 간 차이가 있을 경우 한 가지 자료에만 근거했음.

그러나 주택의 절대량 문제는 해결되었음에도 불구하고, ‘높은 주거비와 낮은 소득 사이의 불일치’, 즉, 상대적 부담능력의 문제는 상존할 뿐 아니라 더 심각한 양상으로 나타난다. 즉, 양질의 주택이 충분히 있음에도 저소득층의 주거수준이 개선되지 않는 문제에 대한 대책이 필요하게 된 것이다.

따라서 민간의 주택재고를 이용하더라도 임대료의 일부를 지원함으로써 가계의 소비여력을 지원하는 제도가 도입되는데, 그것이 바로 임대료 보조제도이다. 따라서 임대료 보조제도는 수혜자의 선택권을 존중하면서도 주거비 부담을 덜어주는 효과가 있으며, 특히 민간임대주택에 대한 구매력을 높이기 때문에 민간 시장에서의 주거수준을 간접적으로 향상시

키는 의의가 있다. 이 때문에 임대료 보조제도는 대표적인 시장친화적인 주거지원 제도로 이해되기도 한다.

실제로 서구 국가들의 도입 및 활성화 시기를 보면, 제도 도입 자체는 비교적 빨리 이루어졌지만 활성화된 것은 공공임대주택 후퇴가 가시화된 이후이다. 다른 말로 하면 전반적인 주택재고가 늘어나고 민간임대 시장이 안정된 이후부터라고 할 수 있다(표 7-2 참조).

〈표 7-2〉 주요 국가의 임대료 보조 정책 실시 시기

| 국가    | 최초 도입 연도 | 본격 실시 연도 |
|-------|----------|----------|
| 스웨덴   | 1948     | 1991     |
| 네덜란드  | 1970     | 1984     |
| 프랑스   | 1948     | 1977     |
| 독일    | 1955     | 1977     |
| 오스트리아 | 1944     | 1968     |
| 영국    | 1972     | 1982     |
| 미국    | 1974     | 1983     |
| 호주    | 1945     | 1978     |

자료: 진미윤 외(2009: 19)

## 2. 임대료 보조제도의 현황과 운영방법

임대료 보조제도의 적용 대상과 범위는 주택부문에 대한 국가 개입의 수준, 공공임대주택의 분포, 자가소유 상황 등에 따라 각 나라마다 다양한 차이를 보인다. 전체 가구 대비 지원가구 비율은 프랑스가 23%에 이르며, 미국은 2% 수준이다. 지출되는 재정은 GDP 대비 0.1%(미국)에서 1.1%(영국) 수준까지 다양한데, 가구당 지원금액은 절대액 기준으로 미국이 가장 높은 편이다.

〈표 7-3〉 국가별 임대료 보조제도 운용현황

| 국가   | 기준 연도 | 지원 가구수 (전체대비) | 수혜자 수준                    | 재정소요액 (GDP 대비 비율) | 가구당 월 지원액 | 1인당 국민소득(달러) 2006년 현재 |
|------|-------|---------------|---------------------------|-------------------|-----------|-----------------------|
| 미국   | 2005  | 210만 (2%)     | 중위소득 50% 이하가 전체 수급가구 15%  | 147억 달러 (0.1%)    | 583 달러    | 44,970                |
| 영국   | 02/03 | 380만 (16%)    | 유자격자 중 80%가 이용            | 236억 달러 (1.1%)    | 518 달러    | 40,180                |
| 프랑스  | 2003  | 608만 (23%)    |                           | 134억 유로 (0.92%)   | 184 유로    | 36,550                |
| 독일   | 2004  | 350만 (9%)     |                           | 52억 유로 (0.23%)    | 124 유로    | 36,620                |
| 네덜란드 | 04/05 | 99만 (14%)     | 전체 임차가구 중 31%, 유자격자 중 70% | 22억 달러 (0.35%)    | 184 달러    | 42,670                |

자료: 건설교통부(2007: 104)를 재구성

지원 대상은 소득, 자산, 주택, 가구 특성 등을 감안하여 선정하는데, 일반적으로 소득기준은 가구 총소득을 기준으로 하되, 해당 국가의 평균 소득 70~80% 이하 계층이 대상인 경우가 많다. 자산기준을 적용하는 나라는 많지 않으며, 주택의 질적 기준이 일정 수준을 넘는 경우에 한해 지원하는 경우가 있다. 또 노인가구나 학생, 장애인 등에게 특례를 두는 경우도 있다.

주요 국가의 대상자 선정 기준을 보면, 미국은 중위소득의 80% 이하를 대상으로 하되, 신규 지원 대상자의 75%는 중위소득의 30% 이하 가구로 제한하고 있다. 또 지원이 가능한 주택은 지방공공주택청의 주택 검사를 충족해야 한다. 너무 불량한 주택은 지원 대상에서 제외하는 것이다.

영국은 저소득자 또는 정부로부터 복지급여를 수급하는 가구를 대상으로 하는데, 16,000파운드 이하의 자산 보유자로 한정하고 있다. 단, 60세 이상이면서 소득지원을 받는 경우는 자산기준을 적용하지 않는다.

프랑스는 일정한 소득기준을 만족해야 하나, 가구유형별 지원기준에

차이를 두며, 독일은 가구원수와 지역에 따라 소득기준을 차등화되어 있다. 또 네덜란드는 가구수, 연령 등에 따라 소득, 자산기준을 차등화한다. 다음 <표 7-4>는 이런 내용을 간단히 정리한 것이다.

<표 7-4> 국가별 임대료 보조제도 대상자 선정기준

| 국가   | 소득 | 자산 | 가구특성 | 주택 |
|------|----|----|------|----|
| 미국   | ○  | -  | -    | ○  |
| 영국   | ○  | ○  | -    | -  |
| 프랑스  | ○  | -  | ○    | ○  |
| 독일   | ○  | -  | -    | -  |
| 네덜란드 | ○  | ○  | ○    | -  |

자료: 건설교통부(2007: 98)

임대료 보조의 수준은 임대료 지출이 소득(또는 지출)의 일정비율(대개 30%)을 넘지 않도록 하고 있다. 단, 소득에 비해 지나치게 비싼 임대료를 지출하면서도 정부의 지원을 받는 도덕적 해이를 방지하기 위해 지원이 가능한 임대료의 범위를 정하고 있다.

나라에 따라 차이가 있지만, 공정임대료(미국), 적정임대료(영국), 최저임대료(프랑스), 시장임대료의 70-80%(호주, 캐나다), 기타 가구원수, 주택규모, 시설수준, 입지 등을 고려하여 표준임대료, 기준임대료, 규범임대료 등을 설정(독일, 네덜란드 등 대부분 유럽국가)한다.

<참고 : 실제 지원사례>

① 영국 사례

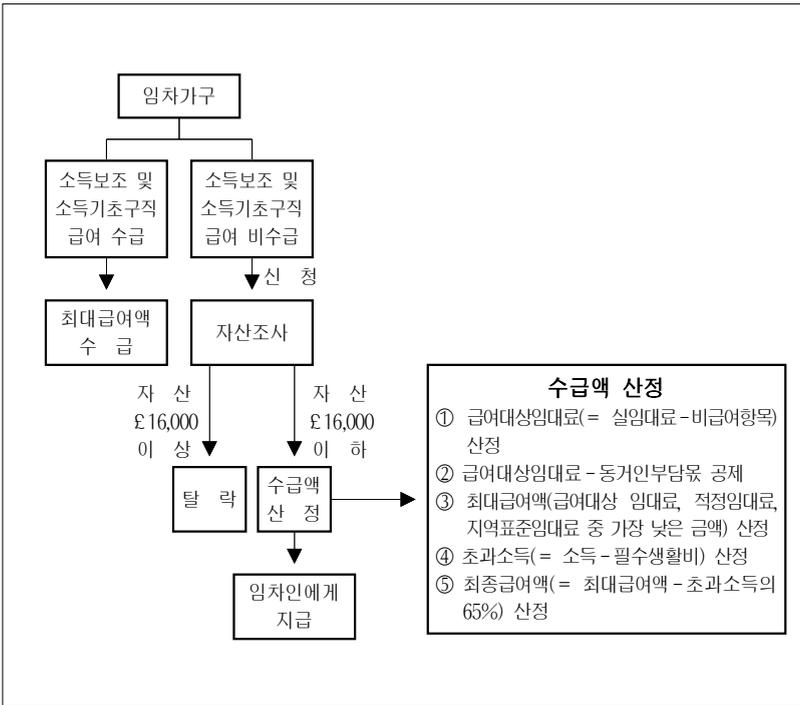
○ 저소득 임차인 대상

- 주택형태, 고용상황, 다른 복지서비스 수혜와 무관
- 생활보호대상자(소득지원, 실업급여 수혜자)는 자동신청

- 그 외는 가족합계 자산 £16,000 이하 신청 가능

○ 지급절차

[그림 7-1] 급여액 지급 및 산정절차



○ 지급액 : 자산기준 → 최대급여액 → 초과소득(자산도 환산)

※ 최대급여액 : 지역의 적정임대료 고려

• 적정임대료 산정시에는 가구구성 등을 감안

※ 초과소득시 자산환산기준 : £3000 ~ £16000 사이의 자산에 대하여 매 £250마다 주당 £1 소득인정

② 미국

○ 지급대상

- 지역중위소득(AMI : Area Median Income)의 30% 이하를 75%
- AMI의 80%까지 25%
- 지역에 따라서는 총가구소득 제한

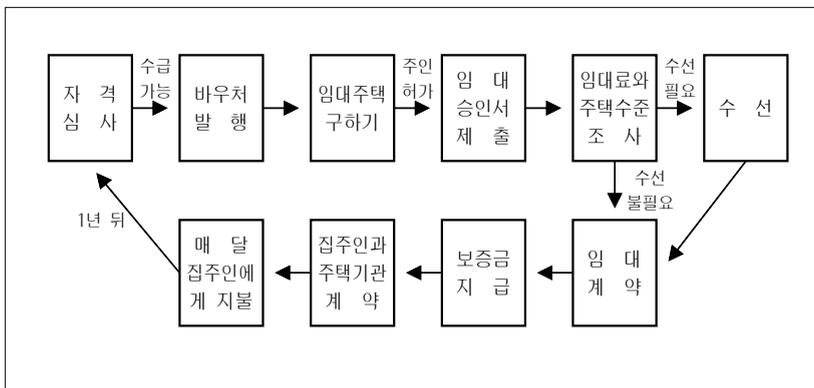
〈표 7-5〉 연 총가구소득 제한(Los Angeles County)

| 가족수 | 1인 가구    | 2인 가구    | 3인 가구    | 4인 가구    | 5인 가구    | 6인 가구    | 7인 가구    | 8인 가구    |
|-----|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 상한액 | \$11,450 | \$13,100 | \$14,700 | \$16,350 | \$17,650 | \$18,950 | \$20,250 | \$21,600 |

자료 : <http://www.ci.long-beach.ca.us/>.

○ 지급절차

[그림 7-2] 바우처 프로그램의 지급절차



### 3. 임대료 보조제도의 쟁점

#### 가. 공공임대주택 정책과 임대료 보조정책의 관계

일반적으로 공공임대주택은 공공이 주택을 직접 공급하기 때문에 저소득층에 대한 주택공급을 촉진하는 한편 신속한 주거 수준 향상이 가능하다. 특히 전쟁이나 급격한 인구이동 등으로 저렴주택이 부족한 곳에서는 가시적이고 직접적인 효과를 볼 수 있다. 또 빈곤층 및 주거빈곤층을 선별하여 직접적인 혜택을 부여하기 쉽다.

그러나 공공임대주택 정책은 입주한 사람과 그렇지 못한 사람 간의 형평성 문제와 주거선택의 제한이라는 문제를 가지고 있다. 이와 관련하여 빈곤층 집중에 따른 사회적 문제가 계속해서 심해지는 경향이 있다. 또한 초기 건설비가 많이 소요될 뿐 아니라 주택관리에 소요되는 비용이 지속된다는 문제점도 있다. 결국 공공임대주택 정책은 지원이 필요한 계층의 다양한 욕구에 대처하기 곤란하고, 자원의 과잉 또는 과소공급이 발생하는 문제가 있는 것이다.

반면 임대료 보조정책은 공공임대주택 정책이 가진 한계를 보충하고 보완하는 데 효과적이다. 무엇보다 각 가구의 다양한 주거선택 욕구를 쉽게 반영할 수 있다. 또한 공공임대주택에 비해 지원 대상 계층을 늘리기 쉽기 때문에 형평성 문제 해결에도 도움이 된다. 더 나아가 민간 주택재고를 이용하기 때문에, 주택시장이 성숙된 상황에서는 민간시장의 개량을 촉진할 수 있다는 장점도 있다.

그러나 임대료 보조방식의 한계와 단점도 존재한다. 무엇보다 아직 적절한 주택재고가 부족한 상황에서는 현금성 임대료 지원이 임대료 인상을 유도할 우려가 있다. 또 가구소득과 임대료 확인을 위해서는 행정비용이 많이 소요되고, 수혜자 선정 및 보조금액 산정에 애로가 있을 수

있다. 특히 소득이나 임대료 파악이 정확하지 않은 상황에서는 보조금이 누수 되거나 다른 용도로 전용될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 공공임대주택 직접 건립에 비해 초기비용은 적더라도 지속적으로 재정이 지출되기 때문에 장기 재정부담도 우려해야 될 문제이다.

이와 같이 장단점이 교차하기는 하지만, 공공임대주택 정책과 임대료 보조정책은 어느 하나가 절대적으로 더 낫거나 나쁘다고 볼 수는 없다. 상황에 따라 달리 평가해야 하고 상호보완적인 측면이 있는 것이다. 선진국들의 경험을 보면, 일반적으로 주택의 절대부족 문제가 해결되고 공공임대주택 재고가 일정 수준에 도달한 다음에는 임대료 보조방식을 강화하는 경향을 보였다. 대체로 임대료 보조정책은 공공임대주택 정책이 정착되는 단계에 도입된 것이다. 임대료 보조정책은 공공임대주택에 비해 사각지대를 없애고, 체감효과를 높이며, 주택재고를 효율적으로 활용한다는 차원에서는 효과적이다.

#### 나. 저렴주택 재고 부족의 영향

임대료 보조제도가 수요자 지원정책이기는 하지만, 양질의 저렴한 재고주택이 충분할 때 그 효과가 발휘될 수 있다. 실제 각국에서 임대료 보조제도가 도입된 시기를 보면, 주택의 절대부족 문제가 해결된 이후에 집중되어 있다. 하지만 제도 도입 이후에 공공임대주택이나 민간차원의 양질의 저렴주택 공급이 늘어나지 못하면 임대료 보조제도는 제 기능을 발휘하지 못하는 경우가 생기고 있다.

미국은 공공임대주택 재고가 1% 수준에 불과하여 주택바우처가 저소득층을 위한 거의 유일한 주거지원 수단이나, 1990년대 후반부터 집값 상승에 동반하여 임대료도 올라서 문제가 되고 있다. 그만큼 저렴 임대주택을 찾기가 어려워지자, 주택바우처 성공률이 1993년 81%에서 2000

년 69%로 감소한 것이다. 또한 적정 주택을 찾는 데 걸리는 기간도 오래 걸려서, 지원 대상 가구 중 25%는 120일 소요, 7%는 무려 180일 소요되는 실정이다(진미윤 외, 2009: 40).

유럽 국가들도 2000년대 주택가격 상승으로 결국 민간임대료 상승분을 정부 재정으로 충당하는 문제가 발생하고 있다. 결국 임대료 보조제도는 그 자체가 주택재고 확보기능이 없다는 점과 시장 상황 변동에 따라 정부의 재정리스크가 크다는 점이 문제점으로 대두되는 것이다.

#### 다. 제도운영의 비효율적인 측면

임대료 보조제도는 현금성 급여로서, 일반적인 공공부조 제도와 마찬가지로 근로의욕 저하 문제가 상존한다. 소득이 늘어나면 지원금이 줄어들거나 혹은 지급대상에서도 제외될 수 있다. 이 때문에 복지수혜를 위해 노동을 기피하는 ‘빈곤의 함정’처럼 임대료 보조제도의 계속 수혜 또는 고액 수혜를 위해 일을 앓거나 소득을 줄이려는 경향이 발생할 수 있다.

또한 제도 설계 자체가 ‘적정 주거수준’을 지원하는 목적을 가지고 있기 때문에, 필요 이상의 주거 과소비가 발생할 우려도 있다. 또 임차인이 짊어지는 짐은 좋지만 더 저렴한 임대주택을 찾아다녀야 할 유인책이 없다는 것도 문제이다. 요컨대 임대료 보조제도가 민간주택 시장의 활력을 이용한다고 하지만, 오히려 민간임대시장이 임대료 보조제도의 상황에 적응하는 일이 생기는 것이다.

그리고 공공임대주택에 비해 행정관리 비용과 절차가 많이 소요되며, 처리 시간이 오래 걸리는 문제도 나타난다. 적당한 주택을 찾는 데 시간이 걸리는 것은 물론이고, 행정 절차로도 장시간이 소요되는 것이다.

이런 이유로 미국의 주택 바우처는 많은 대기자와 낮은 수혜자 선정

를 때문에 주거복지 기능 상실이라는 비판을 받고 있다. 그러나 미국 정부로서는 늘어나는 재정지출, 수혜까지 장시간 소요 등으로 인해 효율화 프로그램을 추진 중인데, 바우처에 대한 지방정부의 책임성을 높이고 유연화하는 데 중점이 있다. 영국의 경우, 주거급여 관련 업무를 신청후 14일 이내에 처리해야 하나 런던은 13주 이상 소요되는 경우도 있다. 따라서 임차인에게 보다 많은 선택권을 부여하고, 임대료 지급에 대한 책임의식 부여, 투명성 제고, 효율적인 행정 체제 등을 개혁과제로 선정하고 노력 중이다(진미운 외, 2009: 41-43).

### 제3절 우리나라의 임대료 보조제도 도입 여건

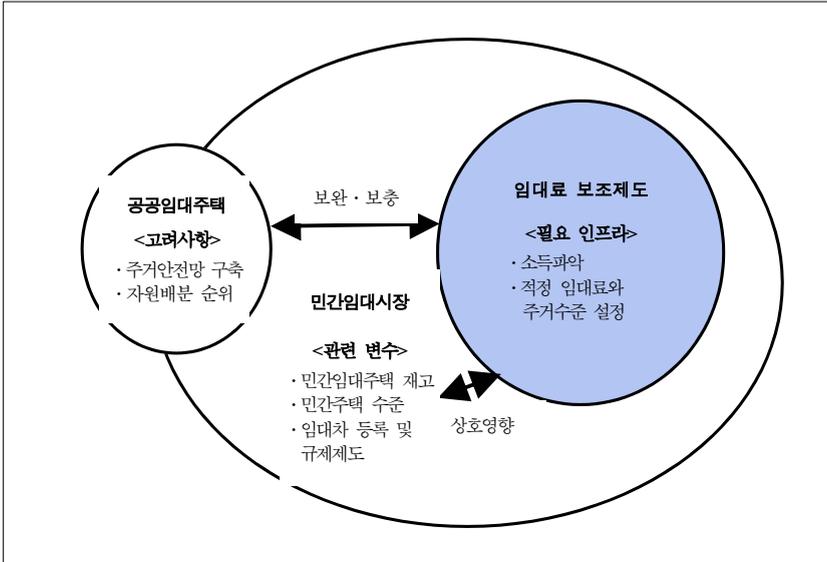
#### 1. 임대료 보조제도의 고려 요소

선진국들의 임대료 보조제도 도입 및 운영 경험을 종합하면, 먼저 임대료 보조제도는 민간임대주택 시장 및 공공임대주택과의 상호 관계 속에서 파악할 필요가 있다. 임대료 보조제도와 공공임대주택 간에는 상호 보완 보충하는 관계에 있으며, 민간임대주택 시장과는 상호 영향을 받는 위치에 있다. 따라서 임대료 보조제도의 도입에는 이들 두 개 주택부문의 관계를 면밀히 살펴야 한다.

또한 임대료 보조제도 자체의 시행을 위한 인프라도 중요하게 고려해야 될 요소이다. 소득파악은 물론이고 지역별 임대시장 통계, 지역별·가구특성별 적정 임대료에 대한 파악과 사회적 합의가 필요하다.

다음은 위의 설명을 그림으로 나타낸 것이다.

[그림 7-3] 임대료 보조제도 인식 틀



따라서 우리나라에서 임대료 보조제도 도입을 위해서는 다음의 세 가지 측면에 대한 고려가 필요하며, 이어서 각각을 살펴보도록 하겠다.

- ① 민간 주택시장의 상황
- ② 공공임대주택 정책 등 주거안전망 구축과 자원배분 우선순위
- ③ 미시적으로는 임대료 보조제도 시행을 위한 인프라

## 2. 민간주택시장 상황

우선 주택시장의 양적인 상황은 최근 많이 개선되었다고 할 수 있다. 전체 주거단위, 즉 독립적으로 생활할 수 있는 단위 호수와 전체 가구수를 비교한 실질 주택보급률은 2010년 11월 현재 100%를 넘어섰다. 서울은 97%이지만, 오피스텔을 포함할 경우에는 역시 100%를 넘었다고 할 수 있다. 따라서 주택 자체는 양적 부족은 적어도 수치상으로 해결된

상황이라고 할 수 있다.

〈표 7-6〉 주택보급률 현황

| 구분  | 가구 수   | 주택 수   | 보급률   |
|-----|--------|--------|-------|
| 전국  | 17,339 | 17,672 | 101.9 |
| 수도권 | 8,254  | 8,173  | 99.0  |
| 서울  | 3,504  | 3,400  | 97.0  |
| 부산  | 1,244  | 1,243  | 99.9  |
| 대구  | 868    | 887    | 102.1 |
| 인천  | 919    | 936    | 101.9 |
| 광주  | 516    | 528    | 102.4 |
| 대전  | 533    | 536    | 100.6 |
| 울산  | 374    | 387    | 103.6 |
| 경기  | 3,831  | 3,837  | 100.1 |
| 강원  | 558    | 599    | 107.4 |
| 충북  | 559    | 599    | 107.3 |
| 충남  | 749    | 807    | 107.8 |
| 전북  | 660    | 709    | 107.4 |
| 전남  | 681    | 727    | 106.7 |
| 경북  | 1,005  | 1,092  | 108.7 |
| 경남  | 1,151  | 1,201  | 104.3 |
| 제주  | 187    | 183    | 97.4  |

자료: 통계청(2011)

그러나 주거수준은 아직 제대로 개선되지 않고 있는데, 2010년 인구주택총조사에 따르면 최저주거기준 미달가구는 184만 가구로 전체의 10.6%에 달하고, (반)지하방·옥탑방에서 사는 가구도 57만에 이를 정도이다.

그리고 어떤 방식으로 주거생활을 하고 있는지를 나타내는 주택점유 형태 분포를 보면, 최근 자가소유율은 소폭 올랐지만 거주율은 지속적으로 하락하고 있다. 대신 남의 집 살이, 즉, 민간임대주택 거주 비율은 40% 정도에 이르고 있다. 반면 공공임대주택은 2010년 기준으로 4.2%의 가구가 생활하고 있는데, 건립 중인 물량을 포함할 경우 6~7% 정도에 이른다.

〈표 7-7〉 주택점유형태 추이

|                    |       | 1990 |      | 1995 |      | 2000 |       | 2005           |       | 2010           |                |
|--------------------|-------|------|------|------|------|------|-------|----------------|-------|----------------|----------------|
|                    |       | 전국   | 서울   | 전국   | 서울   | 전국   | 서울    | 전국             | 서울    | 전국             | 서울             |
| 자가거주<br>(자가소유)     |       | 49.9 | 38.0 | 53.3 | 39.7 | 54.2 | 40.9  | 55.6<br>(60.3) | 44.6  | 54.2<br>(61.3) | 41.1<br>(51.3) |
| 민간<br>임대           | 전세    | 27.8 | 40.3 | 29.7 | 43.8 | 28.2 | 41.2  | 22.4           | 33.2  | 21.7           | 32.9           |
|                    | 보증부월세 | 8.2  | 10.6 | 10.3 | 13.5 | 10.7 | 14.4  | 15.1           | 18.5  | 18.1           | 22.3           |
|                    | 월세    | 11.0 | 9.0  | 4.2  | 1.4  | 4.1  | 1.9   | 3.9            | 2.0   | 3.3            | 2.3            |
|                    | 계     | 47.0 | 59.9 | 44.2 | 58.7 | 43.0 | 57.5  | 41.4           | 53.7  | 43.1           | 57.5           |
| 공공임대<br>(민간임대에 포함) |       |      |      |      |      |      | (1.8) | (2.8)          | (4.2) | (4.3)          |                |
| 무상 또는 기타           |       | 3.1  | 2.0  | 2.5  | 1.4  | 2.8  | 1.6   | 3.1            | 1.6   | 2.7            | 1.4            |

자료: 통계청

민간임대주택 시장 상황을 보면, 임대료 수준은 전세 제도의 영향으로 다른 나라에 비해서는 낮은 편이나, 이는 전세 제도가 갖는 가구 자산 측면에 대한 복잡한 이해가 필요한 대목이다. 특히 2년 단위 계약마다 재계약하는 과정에서 목돈을 조달해야 하기 때문에, 서민들에게 큰 부담이 되고 있다.

그런데 더 문제는 최근 전세금이 계속 오르면서, 그나마 전세가 대폭 월세로 전환되고 있다는 점이다. 최근 몇 년 사이 서울에서는 전세금이 오르자 단독이나 다세대 주택의 70%는 월세로 임대차 계약이 체결되고 있다<sup>24)</sup>. 특히 1인 가구의 월세 거주비율이 높는데, 최근 한 조사에 따르면 2010년을 기준으로 1인 가구의 42.5%가 월세 형태로 거주하는 것으로 나타났다. 이는 전세 거주 비중인 21.8%의 두 배에 달하는 수치다 (KB금융지주 경영연구소, 2012).

이에 따라 <아파트-전세-상대적 부유층>과 <단독 또는 원룸-월세-서민층>으로 이원화된 임대시장이 구축될 전망이다. 실제로 2010년 2월부터 2012년 9월까지, 서울에서 아파트는 전체의 18.5%가 월세로 계약이

24) 닥터아파트, 2012.9.9. 발표

이뤄지는 반면, 단독·다가구주택은 월세가 43.6%를 차지하고 있다. 특히 서울의 광진, 관악, 마포구 등에서는 월세비중이 더욱 높다(닥터아파트 발표). 이미 서민층이 주로 거주하는 주택들은 월세가 급속히 확산되고 있는 것이다. 이와 같은 추세는 앞으로도 계속되어 향후 민간임대시장은 양극화 현상이 심화되어 갈 것이다.

이제 임대료 보조제도의 주 대상이 되는 저소득 가구의 사정을 더 살펴보자. 2011년 실시된 ‘임대주택 거주가구 주거실태 조사’ 결과를 보면, 소득 1~2분위의 소득대비 임대료 비율은 공공임대 거주 25.1%, 일반 임차자 41.7%로 전 소득계층 평균 19.2%에 비해 매우 높게 나타난다(국토해양부, 2012). 즉, 소득 1~2분위 중 민간임대주택에 거주하는 가구는 소득의 40% 이상을 임대료로 지출하고 있다는 설명이다.

실제 서울시의 임대료 보조 수혜가구에 대한 조사에서도, 월세가구의 평균 소득대비 임대료 부담은 보증금을 제외하고도 37.1%에 달하며, 소득의 30% 이상을 주거비로 지출하는 경우가 15.7%로 나타났다. 또한 31.5%는 임대료를 연체한 경험이 있다(서울시, 2012).

이와 함께 저렴주택의 재고감소 현상에도 주목할 필요가 있다. 얼마 전까지만 해도 재개발, 뉴타운 사업 등으로 저렴주택의 멸실 속도가 빨랐으나, 최근 뉴타운 사업 출구전략이 시행되면서 대규모 멸실은 둔화되는 추세이다. 그러나 개별 주택단위로 고급형 원룸으로 전환하는 도시형 생활주택 사업 등으로 인해 역세권에서의 저렴주택 멸실은 계속되는 상황이다. 특히 2011년의 도시형 생활주택 신축허가 건수가 약 7만 건(수도권 4만 1천 건)에 이르는 등 기존 주택 개량이 급속히 일어나고 있다.

이렇게 민간임대시장은 급속한 변화를 겪고 있지만, 임대시장의 공식화·투명화는 여전한 숙제이다. 현재 여유주택을 민간임대주택으로 사업자로 등록할 경우 취득세, 양도세, 종합부동산세 등의 세제혜택을 주고 있으나, 전체 임대용 주택 중에서 임대사업용으로 등록된 주택은 5% 정

도에 불과한 상황이다. 특히 정부가 민간임대사업자 육성 차원에서 여유 주택을 한 채라도 가지고 있으면 사업자 등록을 허용하고, 세제 혜택을 주고 있지만 아직 의무화되어 있지 않다보니 실적은 낮은 편이다. 이런 상황에서 주택 임대소득세를 납부하는 경우는 1% 정도로 추정되고 있다. 우선 전세로 임대할 경우에는 소득세 부과대상에서 제외되는 데다<sup>25)</sup>, 월세의 경우에도 예외 조항이 많기 때문이다.

그리고 세입자 보호라는 측면에서, 우리나라 임대차 제도의 한계가 드러나고 있다. 우리나라의 임대차 보호법은 기본적으로 전세제도를 기초로 설계되어 있어서, 보증금 반환에 중점을 두고 있다. 확정일자인 제도나 최우선변제금 제도 등이 그러하다. 그러나 일반 임대용 주택은 물론이고, 등록된 사업용 임대주택도 임대료 인상상한제나 계약갱신제 등이 적용되지 않고 있다. 대부분의 선진국들은 임대용 주택의 경우, 임대전용 주택으로 등록토록 하고, 임대료나 임대기간, 임대소득 등을 투명히 하는 가운데 적절한 공적 통제가 이루어지고 있다. 이와 같은 제도가 정착된 시기도 이미 80여 년 전으로 거슬러 가는 경우가 많다. 그런 점에서 우리나라의 임대차 등록 및 보호제도는 아직 전근대적인 수준에 머물러 있음을 알 수 있다. 특히 월세가 급속히 확산되고 있는데도 임대차 보호제도는 전세금 반환위주로 설계되어 있기 때문에 제도와 현실 간의 불일치도 심각한 상황이다.

### 3. 공공임대주택 등 주거안전망 상황

2012년 현재 공공임대주택에는 전체 가구의 4.5%가 거주하고 있고, 건립 중인 물량을 포함하면 7% 수준이다. 정부는 주택재고의 12%(가구

25) 단, 3주택 이상 전세이면서 보증금 3억 원 이상인 경우는 2012년부터 과세대상에 포함됐다.

의 10% 정도)까지 공공임대주택을 늘리는 것을 목표로 설정하고 있고, 여야 정치권은 대체로 다음 정부 임기까지 이 목표를 달성할 것을 공약하고 있어서 공공임대주택은 지속적으로 늘어날 전망이다.

여당인 새누리당은 2012년 4월, 총선 공약으로 공공임대주택을 매년 최대 20만 호씩 늘릴 것을 약속한 바 있고, 12월 대선을 앞두고 민주통합당은 매년 12만 호씩 공급(착공기준)하여 2018년까지 10% 가구가 생활할 수 있는 공공임대주택을 약속했다.

그런데 현재 정치권이 공약한 재고 목표를 달성하기 위해서는 공사 중인 물량을 포함해서 향후 10년간 최소한 매년 10만 호씩 지속적으로 공급이 이루어져야 한다. 정치권에서는 향후 가구 증가를 고려하지 않고, 현재 가구수 기준으로 10% 달성목표를 정했기 때문이다.

그러나 정부의 재정계획에는 관련 예산이 연간 1조 원 정도만 반영되어 있을 뿐이다. 10만 호를 가정했을 때 입주자 부담을 제외하면 최소한 7조 원 이상이 소요되지만, 현실적으로 재원조달 방법이 불투명하다. 정부 재정을 제외하면 나머지는 국민주택기금 용자나 시행주체(LH 공사나 SH 공사)의 사업 수익으로 충당하려는 계획이지만 현실성이 없다. 따라서 공약한 공공임대주택 물량을 달성하기 위해서는 현행 재정지출보다 적어도 3~4조 원은 추가로 확보하지 않으면 안 된다.

또한 공공임대주택 확보 방식도 문제다. 기존 시가지 내에서는 더 이상 대규모 택지개발이 불가능하기 때문에, 주로 도시외곽 지역에 보금자리 단지나 국민임대주택 단지를 개발해 왔다. 그러나 이렇게 공공임대주택을 외곽지역에 집산화할 경우 특정 계층이 집중되는 문제 외에도 일자리가 많은 지역으로 출퇴근이 어렵게 되는 문제가 발생하게 되었다. 이에 따라 기존 시가지 내의 주택을 매입하거나 임차, 또는 뉴타운·재개발·재건축 사업 과정에서 공공임대주택을 확보하는 방향으로 추진할 수밖에 없다. 더 나아가 민간토지를 임차하거나 민간주택 소유자와 계약

을 맺고 공공임대주택으로 활용하는 방안도 논의되고 있다.

이와 함께 공공임대주택 사각지대에 대해서도 고려할 필요가 있다. 현재 공공임대주택 입주계층은 평균적으로 3분위 내외인데, 19만 호의 재고가 있는 영구임대주택은 거의 대부분 1분위 소득계층이며, 5만 호 정도 재고가 있는 재개발임대주택은 2~4분의 계층이다. 그리고 50만 호에 가까운 국민임대주택은 3~5분위 계층이 중심으로, 새로 공급되는 공공임대주택은 대체로 3~4분위에 집중되어 있다고 할 수 있다.

그 결과 가계사정이 가장 어려운 1~2분위 계층 중에서 공공임대주택에 입주하지 못한 가정이 다수 있다. 현재 대도시에서 거주하는 1~2분위 중에서 공공임대주택에 입주한 경우는 10%에 불과한 것으로 추정된다. 결국 입주하지 못한 90%는 공공임대주택 거주 계층에 비해 상대적 불이익을 받고 있는 셈이다. 앞서서도 살펴본 것처럼, 공공임대주택 거주 가구의 소득대비 임대료 지출은 평균 25.1%였지만, 일반 임차자 41.7%에 달하는 정도로 차이가 크다. 따라서 대도시에서 거주하면서 공공임대주택에 입주하지 못한 계층, 특히 그 중에서도 소득의 30% 이상을 임대료로 지출하고 있는 경우에는 임대료 지원이 시급하다.

#### 4. 제도 실시 인프라 상황

선진국들의 경험을 종합해 보면, 임대료 보조제도 시행을 위해서는 ① 가구 소득, ②지역별·가구원수별·가구형태별 적정 임대료, ③지역별(지원 대상) 적정 주거수준에 대한 파악 또는 설정이 필요하다.

그러나 우리나라에서 가구 소득, 특히 저소득층 소득파악 인프라는 매우 취약하다. 임대료 보조의 대상을 공공임대주택에 입주하지 않은 1~2분위라고 할 때, 이들은 상당수가 영세자영업이나 일용직 등에 종사하고 있기 때문에 소득파악이 쉽지 않다. 설령 행정적 노력을 기울인다 하더라도

라도 단기간에 소득과악 수준을 높이기 어렵다.

지역별 주거사정은 인구주택총조사와 함께 추가적인 조사를 통해 파악이 가능할 것이다. 그러나 지역별 주택조사를 통해 자료를 축적하더라도 지역별 적정 주거와 임대료를 설정하는 데는 별도의 절차, 나아가 사회적 합의 과정이 필요하다.

결국, 소득과악이 어렵고(수혜자 불투명) 민간임대주택이 등록되어 있지 않으며(공급자 불투명), 적정한 주거 및 임대료 수준에 대한 기준이 불명확(주택시장 불투명)한 상황에서, 현금성 지원이 가능할 것인가 하는 문제이다.

## 5. 종합

우리나라의 주택시장은 최근 근본적 변화를 겪고 있다. 지속적인 주택 공급을 통해 양적 부족 문제는 사실상 해결된 단계에 들어섰으며, 주택 가격 역시 주기적 폭등을 거듭해 오던 데서 장기 안정 국면에 들어섰다. 그러나 민간임대시장의 불안정은 지속되고 있는데, 전세금의 상승은 물론이고 서민주거의 월세화 현상이 급격히 나타나는 중이다. 이에 따라 중고소득층은 아파트·전세, 저소득층은 단독·다가구·월세로 양극화되는 상황이다. 월세로 사는 저소득 가구가 늘어나면서 소득의 30% 이상을 주거비로 지출하는 가구 역시 늘어났다.

하지만 공공임대주택은 아직 전체 가구의 4.5%만 생활하고 있을 뿐 주거안전망 구실을 제대로 하고 있지 못하다. 더구나 빈곤층 집중과 관리문제에 대한 우려 때문에 신규 공급 물량은 대부분 3~5분위 계층에 집중되고 있어서, 대도시 1~2분위 저소득 가구 중 90% 이상이 공공임대주택의 혜택을 받지 못하고 있다.

이런 점들을 감안하면 1~2분위 계층 중, 대도시 지역에 거주하면서

공공임대주택에 입주하지 못한 채 민간임대주택을 이용하고 있는 가구에 대해 임대료 보조가 필요하다. 그 중에서도 특히 임대료가 가구소득의 30%를 넘어서는 경우에 대해서는 지원이 더욱 시급한 실정이다.

그러나 임대료 보조제도 도입을 위한 인프라는 아직 거의 구축되어 있지 않다. 무엇보다 임대차 등록제도가 전면화되어 있지 않기 때문에, 민간임대시장의 투명성을 담보할 수 없다. 또한 지역별 임대시장의 현황과 구조 등에 대한 파악도 이루어지지 않았기 때문에, 지원액 설정 등도 어려운 상황이다. 더구나 소득과 임대료를 연계하여 지원하는 방식은 현재로서는 소득파악 자체가 쉽지 않기 때문에, 이 역시 당장 시행은 어렵다고 할 수 있다.

나아가 임대료 보조제도 시행시 그에 수반되는 막대한 재정문제에 대한 사회적 합의가 필요한데, 현재로서는 공공임대주택 확대가 더 시급한 것으로 보인다. 왜냐하면 정부나 각 정당이 모두 공공임대주택 확대에 대해서는 약속하고 있지만, 임대료 보조제도에 대해서는 이견이 있는 상태이기 때문이다.

## 제4절 우리나라의 임대료 보조제도 도입방안

### 1. 상황진단 종합

우리나라 주택시장, 특히 민간임대시장의 상황을 감안하면 임대료 보조제도를 도입해야 될 필요성은 충분하다. 무엇보다 대도시 지역에서 단독·다가구 주택 등에서 월세로 생활하는 고부담 저소득층에게 임대료 지원은 절실하다. 이들 중에 상당수는 공공임대주택 입주자격을 갖추고 있지만, 국민임대주택은 임대료 부담이 너무 높고 영구임대주택은 물량

이 부족해서 입주하고 있지 못한 상태이다.

하지만 임대료 보조제도를 전면적으로 도입하기에는 아직 여러 가지 어려움이 있다. 우선 임대료 보조제도를 시행하기 위한 기반이 취약하다. 소득과약의 정확성과 임대차 등록제도는 그 중 핵심적인 두 가지 요소이다. 지역별 적정 주거수준이나 임대료 수준 등은 광범한 조사를 통해 파악할 수 있지만, 앞의 두 가지 요소는 사회적 합의와 함께 장시간에 걸친 인프라 구축이 필요하다.

현재 임대료 보조제도를 시행하고 있는 서울시의 경우도 취약한 인프라를 감안하여 소득과 지불 임대료를 비교한 차액의 일부를 지원하는 방식이 아니라, 소액의 정액보조 방식을 채택하고 있다.

또한 임대료 보조제도 시행에 소요되는 재정 역시 문제가 된다. 현재까지 정부와 정치권의 주거복지에 대한 재정우선 순위는 공공임대주택에 집중되어 있다. 서울시 역시 공공임대주택 확보에는 연간 수천 억원을 지출하고 있지만, 임대료 보조에 할당되는 예산은 50~60억원에 불과하다.

이런 점들을 볼 때 우리나라에서 임대료 보조제도 도입은 신중할 수밖에 없으며, 민간임대시장 상황과 관련 인프라 구축, 재정지출 우선순위 등을 감안하여 단계적으로 접근하는 것이 적절한 방향이라고 본다.

## 2. 단계별 도입방안

앞의 논의를 종합할 때 임대료 보조제도는 단계적으로 도입하되, 한국적 상황을 감안한 절차와 방법을 구상해야 한다. 여기서 한국적 상황이란 ① 전세제도의 존속과 월세시장과의 이중구조, ② 소득과약 인프라 취약, ③ 민간임대시장의 불투명, ④ 도시 저렴임대시장 재고의 불안정성, ⑤ 공공임대주택 등 주거안전망 취약의 다섯 가지를 들 수 있다.

따라서 한국적 모형은 이들 상황을 바탕으로, 다음의 원칙으로 진행하

는 것이 적절하다.

임대료 보조제도의 전면 시행은 공공임대주택 실질 입주가가 10%에 도달할 2020년부터 시작하는데, 이 무렵이 되면 주택재고가 110%에 근접하고, 재개발사업 등이 안정기에 들어서기 때문에 저렴 민간임대 시장도 불안정성이 해소될 것으로 보기 때문이다. 따라서 이 때 임대료 보조를 전면적으로 시행하더라도 수급 불일치에 따른 시장왜곡이 나타날 가능성이 줄어들 것으로 예상된다.

따라서 임대료 보조제도 도입을 위해서는 2020년까지 단계적으로 시범사업을 확대하는 해 나가면서 준비하는 방안을 제안한다. 구체적인 방법은 다음과 같다.

#### ○ 시범사업 1단계(2013~14년)

소득 1~2분위 중 공공임대주택에 입주하지 못한 계층을 대상으로 임대료를 지원하되, 지역별, 가구원수별 차등 정액지원 방식을 적용한다. 이는 기본적으로 기존 서울시 사업을 확대하는 방식이라고 할 수 있다. 따라서 이 단계는 차상위 내지 비수급 빈곤층 중 공공부조의 직접 지원을 받지 못하는 가구에 대해 임대료 보조방식을 통해 소득을 보조하는 방식이 될 것이다.

단, 이 시기에는 본격 시범사업을 위한 준비와 기반 조성을 해야 하는데, 일차적으로 각 지역별 주거사정 및 임대료 수준에 대한 광범위한 조사·연구가 필요하다. 이와 함께 소득과약을 제고를 위한 단계별 전략이 수립되어야 하며, 민간임대주택 등록제 실시를 위한 세부 방안 마련이 필요하다.

또한 이 시기에는 기존에 시행 중인 전월세보증금 용자제도는 계속할 필요가 있다. 비록 전세제도가 급속히 양극화되는 향상을 보이고는 있으나, 저소득층을 위한 저리의 보증금 용자가 실제 생활에 도움이 되는 것은 사실이기 때문이다. 아직 저소득층을 대상으로 한 본격적인 임대료

보조제도가 도입되기 이전에는 이런 방법을 통한 지원책도 유효하다.

〈표 7-8〉 서울시 주택바우처 제도

| 구분   | 내용   |
|------|--|
| 지원대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 (보중부) 월세 거주자</li> <li>- 서울시 거주 2년 이상</li> <li>- 최저생계비 120% 이하 가구(일반바우처) 또는 최저생계비 120~150% 이하 가구 중 사회취약계층 및 주거취약계층에 해당하는 가구(특정바우처)</li> <li>- 전세전환가액 6,000만원(일반) 또는 7,000만원(특정) 이하</li> <li>- 기초생활수급자 제외</li> </ul> |
| 지원금액 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1~2인 가구 : 43,000원</li> <li>- 3~4인 가구 : 52,000원</li> <li>- 5인 이상 가구 : 65,000원</li> </ul>   |
| 지원기간 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반바우처 : 계속 지원</li> <li>- 특정바우처 : 2년간 지원</li> </ul>  |

자료: 서울시(2012)

○ 시범사업 2단계(2015~19년)

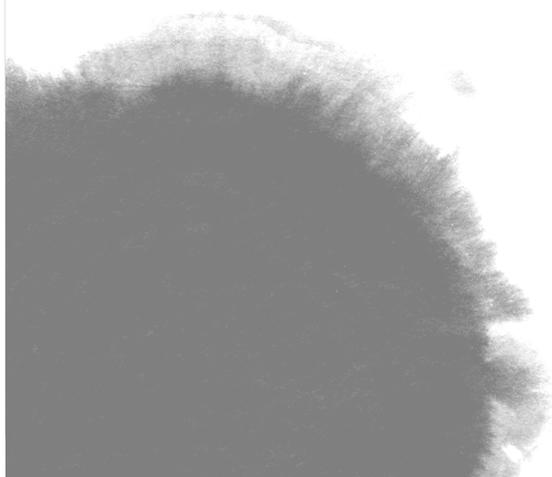
소득 대비 부담임대료와 지역별 적정임대료를 모두 산정하여 적용하는 실질 시범사업을 5년간 실시하되, 시범사업 모형에 차이를 두면서 지역을 점진적으로 확대해 가는 방식으로 한다.

이 단계에서 특히 참고해야 될 사례는 미국이다. 미국은 주택바우처를 본격 도입하기 전에 1971년부터 1980년까지 10년간, 12개 지역, 3만 가구 이상이 참여하고 1억7500만 달러를 지출한 시범사업을 실시한 바 있다. 이 때 시범사업을 통해 주택 수요, 공급, 행정 3개 영역에서 다양한 문제의식을 가지고 검토한 바 있다.

우리는 미국보다 훨씬 취약한 소득과약 및 민간임대시장 등록제도를 가지고 있기 때문에, 더욱 충실한 시범사업을 진행하지 않으면 안 된다. 이 5년의 기간 동안 관련 인프라를 충분히 개혁하고, 필요한 예산 등을 확보하는 사회적 합의를 이루어 내야 한다.

# 8장

## 주요 결과 및 정책적 제언





# 제8장 주요 결과 및 정책적 제언

## 제1절 기초보장 급여체계의 개편 효과의 주요 추정 결과

본 연구는 현행 기초보장제도의 급여체계를 욕구별 급여체계로 개편할 경우 그 효과가 어떻게 나타날지를 추정하고, 개편에 따라 저소득층 지원제도들이 어떻게 발전해 나가야 하는지를 제시하는 것을 목적으로 하였다. 제도 개편의 기본적인 골격은 <빈곤정책 제도개선 기획단(기획단)>의 안에 근거하고 있으며, 몇 가지 분석을 위한 추가적 가정을 첨가한 뒤 <한국복지패널> 6차자료를 이용하여 기초보장 급여체계 개편의 효과를 추정하였다. 다만 개편된 제도에서 급여의 구체적 수준 등을 논하는 것은 본 연구의 범위를 넘어서는 것이므로, 분석의 초점은 주로 급여의 대상이 얼마나 확대되고 저소득층의 각 집단별로 수급률이 얼마나 높아질 것인지를 살펴보는 데 맞추었다. 그에 따라 다음과 같은 결과를 추정할 수 있었다.

먼저 생계급여 수급을 위한 소득기준을 현행 현금급여에서 임대료 지원부분을 제외한 수준으로 낮추고 재산의 소득환산제 대신 별도의 재산 기준선 제도를 도입한 결과 생계급여 수급가구의 비율은 약 3.9%~4.2%에 이를 것으로 추정되었다. 부양의무자 기준을 고려하지 않고 소득인정액만을 기준으로 추정한 결과 현행 제도의 수급대상자가 약 6.9%

로 추정되는 점을 감안하면, 이러한 생계급여 대상자 추정치는 현재에 비해 2.7~3.0%p가량 줄어드는 것이다. 생계급여 수급대상자의 규모를 결정하는 데 재산기준의 차이는 큰 효과를 나타내지 못했으며, 총재산과 순재산 중 무엇을 적용할 것인가도 큰 차이를 나타내지 못했다. 재산 기준선 변동의 큰 차이가 없었던 것은 주거급여의 개편에 따라 생계급여 수급선정시의 재산기준이 낮아지는 것으로 가정하였기 때문인 것으로 추정된다.

주거급여를 임대료 지원제도로 개편할 경우 수급대상 가구는 전체 가구의 약 6.5~11.8%에 이를 것으로 추정된다. 생계급여 수급대상 가구 가운데 자가에 거주하지 않는 가구는 3.7%였고, 나머지는 임대료가 소득의 20%를 넘는 임차가구였다. 다만 수급대상 가구 추정치의 변동폭이 큰 것은 기준 임대료를 어떻게 설정하는가에 영향을 받은 것이다. 만일 지역별 기준임대료를 차등화한 모형을 적용한다면 주거급여의 수급대상 가구는 더 많아질 것이다.

의료급여제도의 개편시 현행 의료급여와 같은 방식의 급여 수급자는 약 4%로 줄어들 것이나 본인부담금의 일부를 지원받게 되는 의료비지원제도의 대상자 규모는 약 20.5%가 될 것으로 추정된다. 결과적으로 새롭게 개편된 제도하에서 의료급여 또는 의료비 지원을 받는 가구는 전체 가구의 24.5%가 될 것으로 전망되었다.

생계, 주거, 의료 등 세 급여의 개편에 따른 종합적 효과를 고려한다면, 전체 가구 가운데 17.5%가 한 종류의 급여를 받게 되고, 6.2%가 두 종류, 3.2%가 세종류 모두의 지원을 받게 되며 27.3%가 적어도 한 종류 이상의 기초보장 급여를 받게 되는 것으로 예측되었다. 수급률의 변화를 구체적인 인구 및 가구 특성별로 비교할 경우 65세 이상 노인층, 실업자와 일용직 근로자에서 수급률이 급격히 증가할 것으로 전망되었다. 또한 공적연금과 고용보험 등 주요 사회보험에서 배제된 집단의 기

초보장 수급률이 현재 9.1%에서 16.9%로 증가할 것으로 보인다.

초·중고 재학생 가구원이 존재하는 저소득층 가구에 지급되는 교육급여의 경우, 기준선을 생계급여 기준의 200%로 확대하고 재산기준선을 확대적용한 결과 수급률이 현재 전체가구의 0.9%에서 2.9%로 약 3배 가량 증가하는 것으로 나타났다. 교육급여의 대상자 선정에서도 재산기준의 확대는 수급률 변화에 크게 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

이와 같이 급여체계의 개편은 저소득층에 대한 수급률을 높이는 데 적지 않게 기여할 것으로 보이며, 고령층이나 노동시장 취약층, 그리고 사회보험의 사각지대에 놓인 계층에서 특히 수급률이 높아지는 효과를 거둘 수 있을 것으로 전망되었다.

물론 이러한 추정은 <기획단(안)>을 기초로 단순화 또는 보완된 가정 하에서 분석을 진행한 데 따른 것이다. 그런 만큼 수급대상자 추정 규모에 큰 변동을 초래할 수 있는 중요한 요인들이 충분히 검토되지 못한 것이 사실이다. 예컨대, 생계급여의 기준선 적용시 주거와 비주거 작산을 구분할 것인가, 주거 급여 시행 시 지역별 재산 기준액의 차이를 둘 것인가, 재산기준의 수준을 좀 더 상향 조정한다면 그 효과는 어떻게 나타날 것인가 등의 질문이 그것이다. 이러한 요인들에 대해서는 개편된 기초보장제도의 구체적 시행방안이 마련되는 과정에서 다양한 기준선이 확정될 경우 추가적인 분석이 가능할 것이다.

## 제2절 저소득층 지원제도의 발전을 위한 정책 제언

기초보장제도의 급여체계 개편은 비록 현금급여의 대상자는 줄이지만 현물지원 대상자의 규모를 크게 확대함으로써 전체적으로 이 제도의 빈곤층 보호와 빈곤화 예방 기능을 강화시킬 것으로 전망된다. 동시에 기

초보장 제도의 변화는 다른 제도적 변화의 여지를 남겨두게 된다. 그 제도적 변화의 여지란 두 가지 방향에서 살펴볼 수 있다. 하나는 기초보장제도 이외의 여타 저소득층 지원제도(현금 및 현물)가 기초보장제도의 변화에 맞추어 어떻게 변해야 하는가 하는 점이고, 다른 하나는 개편된 기초보장제도의 효과를 제고하기 위해서는 어떠한 전제조건 혹은 보완책이 병행되어야 하는가 하는 점이다.

기초보장제도의 개편에 따라 여타 저소득층 지원제도의 변화는 불가피할 것으로 전망된다. 무엇보다 급여기준선으로써 최저생계비의 활용도가 줄어들고 소득인정액을 사용하여야 하는 규범적 타당성도 약화될 것으로 전망되기 때문이다. 아울러 개편된 기초보장제도의 수급층이 확대됨에 따라 기존에 차상위층을 대상으로 했던 제도들도 따라서 변화하는 것이 불가피해 진다.

이러한 감안할 때 저소득층의 생계를 지원하는 각종 지원사업들은 다음과 같은 방향으로 변화를 모색해야 할 것이다. 우선 재산 - 소득 환산제도가 갖는 규범적 타당성이 약해짐에 따라 소득인정액 대신 소득과 재산기준의 병행 방식으로 지원 대상 선정기준이 바뀌어야 할 것이다. 단, 재산기준선의 설정시 기초보장 급여 이외의 급여에 대해서는 생계급여보다 훨씬 높은 재산기준선을 적용하는 것이 바람직하다. 매일 반복적으로 급여가 제공되거나 급여의 액수가 큰 경우에는 재산기준을 적용하되 그렇지 않은 경우에는 재산기준을 적용하지 않는 것이 바람직하다. 생계급여가 기본적인 생계 욕구에 필요한 수준의 현금지원을 보장한다는 점을 전제로 했을 때, 여타 급여들이 생계급여 수급자에게 제한될 필요는 없을 것이다.

주거 지원 관련 사업의 발전에서 가장 시급한 것은 현재의 공급위주의 예산 가운데 상당한 부분을 수요자 지원으로 전환하는 것이다. 수급률이 낮고 수급자와 비수급자의 수혜 정도에 큰 차이를 두는 현행 공급

위주의 주거 지원 사업은 그 비중이 재조정되어야 할 것이다. 주거급여가 비자가 거주 가구를 대상으로 지급되는 만큼 집수리 현물급여 사업과 같이 주거의 질을 향상시키는 사업은 자가 거주를 중심으로 집중되도록 하되, 최저 주거기준을 충족시키는 방향으로 유도해 나가야 할 것이다. 현행 의료급여제도가 의료급여와 의료비지원 사업으로 분화되고, 의료비지원의 대상자가 크게 확대된다면, 현재의 차상위층 본인부담 경감을 위한 지원사업은 자연스럽게 해소될 수밖에 없을 것이다.

교육비 지원 사업의 경우 소득지원 효과가 강한 대학생 등록금을 장학금 사업도 교육급여 대상의 확대에 맞추어, 혹은 그 이상으로 확대되어야 할 것이다. 특히 고교 무상급식이나 대학생 반값등록금 등 교육비 지출경감을 위한 정책 대안들이 경쟁적으로 제안되고 있는 현실을 감안할 필요가 있다. 그렇다면 교육비 지원 관련 사업은 범위를 거의 보편적 급여의 수준에 근접할 정도로 크게 확대하되 지원 금액을 차등화하는 방향으로 제도적 전환을 모색할 필요가 있다.

근로능력이 있는 기초보장 수급자들에게 근로유인을 제고하는 문제를 해결하는 방법으로 근로소득 공제제도의 도입과 근로장려세제의 확대적용이 논의되어 왔다. 비수급자를 대상으로 근로장려세제가 빠르게 확대되고 있고, 사회복지통합전산망을 통해 수급자의 소득에 대한 관리도 강화되고 있는 현실을 감안한다면 개편된 생계급여 수급자에게까지 근로장려세제를 적용하는 것이 바람직하다. 이미 근로장려세제 외에 기초보장 수급자를 대상으로 근로소득 공제제도가 별도로 운영되고 있지 않은 상황에서 새로운 제도를 도입하는 것보다는 복지제도의 단순성과 일관성을 높이기 위해서 근로장려세제를 적용하는 것이 더 타당하다고 판단되기 때문이다.

근로빈곤층 보호를 강화하기 위한 제도개선의 가장 중요한 우선 순위는 현재 제도의 사각지대에 놓여 있는 빈곤계층으로 보호를 확대하는

것이다. 개편된 기초보장제도 하에서 현물급여의 수급범위가 크게 확대 되더라도 여전히 사각지대가 존재할 수 있다. 근로빈곤층이 실질적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하기 위해서는 빈곤탈출을 지원하기 위한 자활지원, 즉 고용서비스를 확대해야 하지만, 더 나아가 고용서비스에 일정한 생계지원을 결합함으로써 소득보장제도의 사각지대도 더불어 축소해야 할 것이다. 근로빈곤층을 대상으로 1차 안전망과 최종 안전망 사이의 사각지대를 축소하기 위해서는 새로운 2차 안전망을 도입하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 현재의 취업성공패키지 제도를 저소득층 중심으로 정비하고, 여기에 보완적 생계지원을 결합하는 방식이 가장 현실적 방안일 수 있다. 이를 위해서는 일자리 창출 정책에 포함된 여러 정책프로그램을 정책목적에 따라 분리하여 사회서비스로 제도화할 것은 제도화하고, 저소득층의 활성화를 위한 정책은 보완적 생계지원 프로그램과 결합하는 방식으로 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다.

기초보장제도의 개편은 주거급여를 임대료 보조제도로 운영하는 것을 주된 내용을 포함하고 있다. 그런데 임대료 보조제도가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 주택 임대차 시장의 수급불안이 없고, 관련 제도 인프라가 잘 정비되어 있어야 하는 등의 조건이 필요하다. 그러나 우리나라의 경우 임대료 보조제도 도입을 위한 인프라는 제대로 구축되어 있지 않다. 전세제도의 존속과 월세시장과의 이중구조, 민간 임대시장의 불투명성, 도시 저렴 임대시장 재고의 불안정성, 공공임대주택 등 주거안정망 취약, 소득과악인프라의 취약 등 현실을 감안할 때 임대료 보조제도를 조기에 전면적으로 실시하는 데에는 무리가 따를 것이다. 따라서 공공 임대주택 입주가구의 비중이 10% 선에 도달 때까지는 점진적인 접근방법이 필요하며, 우선 그 첫 단계에서는 소득 하위 분위를 대상으로 지역별, 가구원수별 차등 정책지원 방식을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강신욱·이현주·손병돈·금현섭·김성한·김용득·민소영·정희선·이경진(2011) 『복지정책의 효율적 관리방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 건설교통부(2004). 임대료 보조제도 확대 도입방안 연구.
- 건설교통부(2007). 주택바우처 제도 도입방안 I.
- 교육과학기술부, 2011a. 2011년도 저소득층(기초, 차상위) 장학금 지원 시행계획.
- 교육과학기술부, 2011b. 등록금 부담 완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 기본계획(안).
- 국토해양부(2008). 주택바우처 제도 도입방안 II.
- 국토해양부(2012). 임대주택 거주가구 주거실태 조사 보도자료.
- 김근용 외(2003). 국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구. 국토연구원.
- 김상희·박정아(2009). 미국 주택바우처 프로그램의 현황과 특성 - 미조리주 콜럼비아시 사례를 중심으로. 주택연구, 17(3), pp.5-34.
- 김수현(2009). 선진국 자가소유 논의와 우리나라에 대한 정책적 시사점. 경제와 사회, 83, pp.258-283.
- 김수현(2011). 한국 복지국가 주택정책의 모색: 목표, 전략, 과제. 한국 복지국가, 미래를 논하다. 사회정책연합 공동학술대회 발표문.
- 김재진·박능후외(2005). 『한국형 근로소득 보전세제 도입타당성 및 도입방안 연구』, 빈부격차차별시정위원회.
- 김태완·김문길·전지현·한민아(2010) 기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향.

한국보건사회연구원

김혜승(2004). 주거비 지불능력 개념에 기초한 주거비 보조에 관한 연구.

국토연구원.

노대명·신영석·이현주·이태진·박능후·손병돈·최승아·원일(2006) 국민기초생활  
보장제도 개별급여체계 도입방안. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

노대명·이현주·강신욱·김안나·최성은·김태완·구인회·이상은·손병돈·이재원·원일·  
이은혜(2008)기초생활보장제도 개편방안 연구 -운영체계 및 생계급여  
시행방안 중심. 보건복지가족부, 한국보건사회연구원.

노대명외(2011), 『근로능력 및 자활역량 판정체계 개편방안』, 보건복지부  
한국보건사회연구원.

박미선(2012). 주택바우처를 통한 저소득층 및 소수인종의 공간적 분산효과  
: 미국의 클리블랜드 대도시권의 사례를 중심으로. 주택연구, 20(1),  
pp.5~33.

박병현·박선희·서보경(2010). 미국의 저소득층을 위한 주거보조제도와 가족  
자활프로그램 분석: 우리나라 주거복지정책에 대한 시사점을 중심으  
로. 사회복지정책, 37(4), pp.97-124.

보건복지부 『국민기초생활보장사업 안내』, 각년도

보건복지부(2010). 『2009년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 보건복지부.

서울시(2012). 서울형 주택바우처 실태조사 보고서.

손경환 외(2003). 주택종합계획(2003-2012) 수립연구. 국토연구원.

신영석·황도경(2004) 기초보장 급여체계 합리화 방안. 의료급여를 중심으로  
한국보건사회연구원

신영석·김미곤·이태진(2005) 기초보장제도 건강성 제고를 위한 급여체계 개  
선 방안. 한국보건사회연구원

윤진호·박능후·강병구·이상은(2004) 국민기초생활보장제도 평가 및 개선방안.  
서울사회경제연구소, 한국보건사회연구원

여유진·김미곤·김상균·구인회·오지현·송치호(2009) 국민기초생활보장제도 부

- 양의무자기준 개선방안에 관한 연구. 보건복지가족부, 한국보건사회연구원
- 여유진·김미곤·김문길·정재훈·홍경준·송치호(2011) 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원
- 이병희(2012), 「한국형 실업부조 도입의 필요성과 과제」, 한국보건사회연구원 근로빈곤포럼(2012,9,20) 발표 원고
- 이태진 외(2004). 저소득층 주거복지향상을 위한 주거급여 개선방안. 보건사회연구원.
- 이태진·김태완·최현수·정의철·봉인식·우선희·김문길·강성민(2008) 기초생활보장제도 개편방안 -주거급여시행방안을 중심으로-. 보건복지가족부, 한국보건사회연구원.
- 이태진 외(2010) 『국민기초생활보장제도 10년사』, 보건복지부, 한국보건사회연구원
- 이태진 외(2011). 『맞춤형 보장, 자립촉진과 지속가능성의 조화』, 빈곤정책 제도개선 기획단 공청회(2011.12.5) 자료, 한국보건사회연구원
- 이태진·김상균·홍경준·석재은·구인희·이선우·강신욱·이소정·여유진·강석훈·강혜규·김교성·김종숙·김진우·류만희·박찬임·손병돈·신영석·양병찬·이병희·이인재·전병목·정원오·채창균·최현수·박형준·박은경·김상은·김정은(2012) 『빈곤정책 제도개선 방안 연구』. 보건복지부 한국보건사회연구원
- 진미윤·남원석·최조순(2009). 주택 바우처제도 도입과 실행을 위한 준비과제. HURI FOCUS 제5호, 대한주택공사 주택도시연구원.
- 진미윤·박재순(2009) 「미국 주택바우처 제도의 역사적 경험과 정책적 함의」 『주택연구』 17권 4호 한국주택학회
- KB금융지주 경영연구소(2012). 가구 구조 변화에 따른 주거 규모 축소 가능성 진단.
- 황덕순·이병희(2011). 『활성화정책을 통한 근로빈곤층 지원 강화방안』, 사회통합위원회·한국노동연구원

통계청(2011). 2010년 인구주택총조사 결과.

Allen, J. et al.(2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*.  
Oxford: Blackwell.

Atterhög, M.(2005). Importance of government policies for home ownership rates. Working Paper No. 54. Department of Real Estate and Construction Management. Royal Institute of Technology. Stockholm.

Balchin, P. (ed.)(1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.

Boelhouwer, P., Doling, J. and Elsinga, M. (eds.)(2005). Home ownership : Getting in, getting from, getting out. *Housing and Urban Policy Studies 29*. Delft: DUP Science.

Doling, J. and Ford, J. (eds.)(2003). Globalisation and home ownership : Experiences in eight member states of the European Union. *Housing and Urban Policy Studies 21*. Delft: DUP Science.

Elsinga, M., Decker, P., Teller, N. and Toussaint, J. (eds.)(2007). Home ownership beyond asset and security : Perceptions of housing related security and insecurity in eight European countries. *Housing and Urban Policy Studies 32*. Amsterdam: ISO Press.

Kemp, P. (ed)(2007). *Housing Allowances in Comparative Perspective*. London: The Policy Press.

The European Liason Committee for Social Housing  
(<http://www.cecodhas.org/>)

## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

### ▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원  
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

## Kihasa 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ▪ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ▪ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

## 2 · 간행물위원회 안내 및 발간목록

**KIHASA** 연구보고서 발간목록  
Korea Institute for Health and Social Affairs

| 발간번호         | 2011년도 보고서명  | 연구책임자 |
|--------------|--|-------|
| 연구 2011-01   | u-Health 현황과 정책과제  | 송태민   |
| 연구 2011-02   | 보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석                       | 조재국   |
| 연구 2011-03   | 친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안                      | 이상영   |
| 연구 2011-04   | 약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안                             | 박실비아  |
| 연구 2011-05   | 식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가 아젠다 개발 등 추진전략 수립                   | 정기혜   |
| 연구 2011-06   | 소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-               | 곽노성   |
| 연구 2011-07   | 저소득층 아동비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안                             | 김혜련   |
| 연구 2011-08   | 치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구                 | 최은진   |
| 연구 2011-09   | 인구집단별 의료이용의 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분석                  | 김동진   |
| 연구 2011-10   | 통일대비 북한 위기사황에 따른 보건복지 대응방안                               | 황나미   |
| 연구 2011-11   | 건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안                                    | 신영석   |
| 연구 2011-12   | 노후준비 실패를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로 | 윤석명   |
| 연구 2011-13   | 사회보장제정과 재원조달에 관한 연구                                      | 최성은   |
| 연구 2011-14   | 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구                          | 유근준   |
| 연구 2011-15   | 장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장애·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로             | 신화연   |
| 연구 2011-16-1 | 선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로                    | 김미숙   |
| 연구 2011-16-2 | 호주 사회보장체계 연구   | 여유진   |
| 연구 2011-17-1 | 정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구      | 고경환   |
| 연구 2011-17-2 | 노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-                      | 고경환   |
| 연구 2011-17-3 | 2011 사회예산분석  | 최성은   |
| 연구 2011-17-4 | 2011 보건복지재정의 정책과제  | 유근준   |
| 연구 2011-17-5 | 공적연금 재정평가 및 정책현안 분석                                      | 윤석명   |
| 연구 2011-17-6 | 사회복지 재정추계 모형개발 연구  | 원종욱   |
| 연구 2011-17-7 | 건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구                                     | 정영호   |
| 연구 2011-18   | 공정사회를 위한 친서민정책 개선방안                                      | 이태진   |
| 연구 2011-19   | 한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제                          | 노대명   |
| 연구 2011-20   | 계층구조 및 사회이동성 연구  | 여유진   |
| 연구 2011-21   | 한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-        | 최현수   |
| 연구 2011-22   | 기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구                           | 김태완   |
| 연구 2011-23   | 공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-            | 이현주   |
| 연구 2011-24   | 2011 빈곤연계연보  | 김문길   |
| 연구 2011-25   | 사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로                | 강혜규   |
| 연구 2011-26   | 중산층가족의 복지체감도 증진방안 연구                                     | 김유경   |
| 연구 2011-27   | 다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구                        | 김미숙   |
| 연구 2011-28   | 지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제                                   | 변용찬   |

| 발간번호          | 2011년도 보고서명  | 연구책임자   |
|---------------|--|---------|
| 연구 2011-29    | 장애인노인 서비스 연계방안 연구  | 김성희     |
| 연구 2011-30    | 장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구                   | 김성희     |
| 연구 2011-31    | 사회적기업의 사회복지서비스 제공 실태 및 운영 구조 연구                          | 강혜규     |
| 연구 2011-32    | 저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석                               | 이삼식     |
| 연구 2011-33    | 건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안                        | 정영철     |
| 연구 2011-34    | 보건복지통계의 품질관리 표준화 방안 연구                                   | 손창균     |
| 연구 2011-35    | 사회복지 통계생산 효율화방안 연구                                       | 도세록     |
| 연구 2011-36    | 한국의 보건복지동향 2011  | 장영식     |
| 연구 2011-37-1  | 출산율예측모형개발  | 이삼식     |
| 연구 2011-37-2  | 저출산에 대한 민간의 영향과 정책과제                                     | 김태홍(외부) |
| 연구 2011-37-3  | 출산관련 행태 변화에 따른 신생아건강 동향과 정책과제                            | 최정수     |
| 연구 2011-37-4  | 소득계층별 출산·양육 행태 분석 및 정책방안                                 | 김은정     |
| 연구 2011-37-5  | 보육의 공공성 강화를 위한 정책방안                                      | 백선희(외부) |
| 연구 2011-37-6  | 일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구                                   | 이삼식     |
| 연구 2011-37-7  | 지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구                              | 박종서     |
| 연구 2011-37-8  | 외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향                                    | 임정덕(외부) |
| 연구 2011-37-9  | 베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구                                    | 정경희     |
| 연구 2011-37-10 | 저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임 모색: 연금제도와 고령자 경제활동의 관계를 중심으로     | 이소정     |
| 연구 2011-37-11 | 노인장기요양보험제도의 형평성 평가                                       | 이윤경     |
| 연구 2011-37-12 | 노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안                                 | 선우 덕    |
| 연구 2011-37-13 | 예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구 -M시 종적연구기반(I)            | 오영희     |
| 연구 2011-37-14 | 고령친화 여가산업 활성화 방안   | 김수봉     |
| 연구 2011-37-15 | 저출산·고령사회 대응 국민인식 연구                                      | 오영희     |
| 연구 2011-37-16 | 저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 편-                             | 이삼식     |
| 연구 2011-37-17 | 선진국 고령사회 대응정책 동향   | 정경희     |
| 연구 2011-37-18 | 저출산고령사회 대응관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 시각지대 분석-                   | 이소정     |
| 연구 2011-37-19 | 출산행동의 동향분석을 위한 출산관련 조사자료DB구축                             | 신창우     |
| 연구 2011-37-20 | 결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 지속가능한 다문화사회 구축방안 연구                 | 김기홍(외부) |
| 연구 2011-37-21 | 북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의                             | 정영철(외부) |
| 연구 2011-37-22 | 저출산 시대 아동의 안전한 사회 환경 조성방안                                | 이미정(외부) |
| 연구 2011-38    | 보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006-2010년 결과 보고서- | 오영호     |
| 연구 2011-39-1  | 건강영향평가의 제도화 방안 연구  | 이상영     |
| 연구 2011-39-2  | 건강도시산업의 건강영향평가 및 기술지원                                    | 김동진     |
| 연구 2011-39-3  | 아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가와 정책동향                                | 최은진     |
| 연구 2011-39-4  | 건강영향평가 DB 구축   | 김동진     |
| 연구 2011-40-1  | 기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발                            | 김남순     |
| 연구 2011-40-2  | 기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구                                | 김정선     |
| 연구 2011-41-1  | 아시아 국가의 사회보장제도   | 홍석표     |
| 연구 2011-41-2  | 한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안 연구                       | 홍석표     |

#### 4 · 간행물회원제 안내 및 발간목록

| 발간번호         | 2011년도 보고서명                                      | 연구책임자 |
|--------------|--|-------|
| 연구 2011-42   | 취약 위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (2차년도) | 김승권   |
| 연구 2011-43   | 친서민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 이동분야 사회서비스를 중심으로     | 김미숙   |
| 연구 2011-44-1 | 2011년 한국복지패널 기초분석 보고서                            | 남상호   |
| 연구 2011-44-2 | 2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표                   | 강신욱   |
| 연구 2011-45   | 2009년 한국의료패널 기초분석보고서(II)                         | 정영호   |
| 연구 2011-46   | 2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영                 | 송태민   |
| 연구 2011-47   | 2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)                    | 이연희   |

| 발간번호       | 2012년도 보고서명                                    | 연구책임자    |
|------------|--|----------|
| 연구 2012-01 | 주요국의 사회보장제도(12권)                               | 정기혜      |
| 연구 2012-02 | 보건의료분야 시장개방 이슈와 대응방안 연구 -한미FTA중심으로             | 김대중      |
| 연구 2012-03 | 초·중·등 고등학교 교과서에 수록된 식품(안전) 내용에 관한 분석 및 개선방안 도출 | 김정선      |
| 연구 2012-04 | 식품안전분야 연구개발사업 효율화 방안에 관한 연구                    | 곽노성      |
| 연구 2012-05 | 근거중심보건의료에 대한 정책분석과 개선방안                        | 김남순      |
| 연구 2012-06 | 약제비 지출의 목표관리를 위한 예산제의 국가별 비교 연구                | 박실비아     |
| 연구 2012-07 | 제약산업 구조분석과 발전방향                                | 윤강재      |
| 연구 2012-08 | 건강형평성 강화를 위한 의료서비스 전달체계 개선방안                   | 신호성      |
| 연구 2012-09 | 건강증진서비스 전달체계 다원화 방안 연구                         | 이상영      |
| 연구 2012-10 | 다문화가족 여성과 아동의 건강실태 및 건강서비스 지원방안 연구             | 김혜련      |
| 연구 2012-11 | 농어촌 지역 주민의 건강증진을 위한 지역사회 지원 조직화 방안             | 김동진      |
| 연구 2012-12 | 정신건강고위험자 관리체계 정립방안에 관한 연구                      | 정진욱      |
| 연구 2012-13 | 식품안전분야 인식조사 개선을 위한 조사시스템 구축방안                  | 정기혜      |
| 연구 2012-14 | 보건의료체계의 New Paradigm 구축 연구                     | 신영석      |
| 연구 2012-15 | 보험자 내부경쟁을 통한 효율화 방안 연구                         | 김진수      |
| 연구 2012-16 | 국민연금 적정부담 수준에 관한 연구                            | 윤석명      |
| 연구 2012-17 | 건강보험 노인의료비의 효율적 관리방안                           | 신현웅      |
| 연구 2012-18 | 장애인소득보장제도간 급여의 형평성 제고방안 연구                     | 신화연      |
| 연구 2012-19 | 사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기 복지재정 운용방향               | 유근춘      |
| 연구 2012-20 | 사회환경에 따른 복지지출 수요와 경제주체별 재정부담능력에 관한 연구          | 원종욱      |
| 연구 2012-21 | 복지지출 수준에 따른 사회현상과 정책과제                         | 고경환      |
| 연구 2012-22 | 중앙과 지방의 사회복지 자원분담                              | 최성은      |
| 연구 2012-23 | 지방정부의 복지재정과 발전방안에 관한 연구-지방정부의 복지수준과 욕구의 대응성 분석 | 고경환      |
| 연구 2012-24 | 2012년 사회예산 분석                                  | 최성은      |
| 연구 2012-25 | 2012 보건복지재정의 정책과제                              | 유근춘      |
| 연구 2012-26 | 공무원연금 등 직역연금 재정평가와 정책현안 분석: 군인연금과 노르딕 모델을 중심으로 | 윤석명, 신화연 |
| 연구 2012-27 | OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구                    | 원종욱      |
| 연구 2012-28 | 국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향             | 강신욱      |
| 연구 2012-29 | 청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구                          | 김태환      |
| 연구 2012-30 | 중고령자의 소득자산 분포와 노후빈곤 가능성 분석                     | 남상호      |

| 발간번호          | 2012년도 보고서명                                     | 연구책임자 |
|---------------|---|-------|
| 연구 2012-31    | 현세대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장 방안 연구                      | 김미곤   |
| 연구 2012-32    | 빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석            | 이현주   |
| 연구 2012-33    | 빈곤층 라이프스타일 분석 및 복합적 커뮤니티 케어 제공방안 연구             | 염주희   |
| 연구 2012-34    | 사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로 I (터키)           | 이현주   |
| 연구 2012-35    | 인구구조변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구                      | 김문길   |
| 연구 2012-36    | 한국복지패널 연계 질적연구(2차): 빈곤층의 삶과 탈빈곤 노력을 중심으로        | 김미곤   |
| 연구 2012-37    | 2012년 빈곤통계연보                                    | 김문길   |
| 연구 2012-38    | 사회서비스 비우치사업의 정책효과 분석 연구                         | 강혜규   |
| 연구 2012-39    | 아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출 규모 추계                      | 김미숙   |
| 연구 2012-40    | 수요자 중심 장애인복지정책 개발을 위한 연구: 2011년 장애인 실태조사 심층분석   | 김성희   |
| 연구 2012-41    | 다문화가족의 변화와 사회적 대응방안 연구                          | 김유경   |
| 연구 2012-42    | 장애인의 소득보장과 사회서비스 연계동향 및 정책과제                    | 박수지   |
| 연구 2012-43    | 보건복지부문의 소셜미디어 활용 현황 및 정책과제                      | 정영철   |
| 연구 2012-44    | 한국의 보건복지 동향 2012                                | 장영식   |
| 연구 2012-45    | 의료이용 통계생산 개선에 관한 연구                             | 도세록   |
| 연구 2012-46    | 보건복지분야 조사통계 선진화 방안 연구                           | 손창균   |
| 연구 2012-47-1  | 미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안                     | 이삼식   |
| 연구 2012-47-2  | 국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안                   | 신윤정   |
| 연구 2012-47-3  | 중앙정부와지방정부의저출산정책연계방안                             | 이상립   |
| 연구 2012-47-4  | 여성근로자의 노동조건에 따른 출산수준 차이와 정책방안                   | 김현식   |
| 연구 2012-47-5  | 친가족기업 지표개발과 적용방안: 가족친화인증제도의 성과점검과 향후과제          | 이철선   |
| 연구 2012-47-6  | 한국사회 결혼규범이 저출산에 미치는 영향 분석: 다출산 가정을 중심으로         | 염주희   |
| 연구 2012-47-7  | 주거행태와 결혼·출산 간 연관성 분석                            | 이삼식   |
| 연구 2012-47-8  | 임신 및 출산을 위한 인공수정 시술비 지불보상 현황과 정책방향              | 황나미   |
| 연구 2012-47-9  | 신생아기 저출생체중아 사망영향요인과 관리방안                        | 최정수   |
| 연구 2012-47-10 | 둘째자녀 출산제한 요인분석과 정책방안                            | 정은희   |
| 연구 2012-47-11 | 저출산고령화에 따른 유산상속 동기변화 전망과 정책과제                   | 김현식   |
| 연구 2012-47-12 | 고령화·저출산에 따른 지역별 인구분포와 변화요인 분석과 정책과제             | (이현정) |
| 연구 2012-47-13 | 남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제                           | 이상립   |
| 연구 2012-47-14 | 2011년도 노인실태조사 심층분석                              | 정경희   |
| 연구 2012-47-15 | 100세 시대 건강한 노화의 양상과 정책과제 - M시 종적연구(II)          | 오영희   |
| 연구 2012-47-16 | 노인 장기요양서비스 전달체계의 평가 및 개선방안: 재가서비스를 중심으로         | 선우덕   |
| 연구 2012-47-17 | 노인장기요양욕구필요도측정방식개발                               | 이윤경   |
| 연구 2012-47-18 | 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가            | 정경희   |
| 연구 2012-47-19 | 복지용구사업시장규모추계와활성화방안                              | 김대중   |
| 연구 2012-47-20 | 저출산현상의동태적분석을위한지역사례조사                            | 박중서   |
| 연구 2012-47-21 | 100세 시대 대응 고령화 지역 연구                            | 이윤경   |
| 연구 2012-47-22 | 저출산대책 관련 국제동향분석: 미국·영국 편                        | 이삼식   |
| 연구 2012-47-23 | 선진국의 고령사회정책 유럽국가의 활기찬고령화(active ageing)정책을 중심으로 | 선우덕   |
| 연구 2012-47-24 | 저출산·고령사회 대응 국민인식 연구(II)                         | 오영희   |

6 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

| 발간번호          | 2012년도 보고서명   | 연구책임자   |
|---------------|---|---------|
| 연구 2012-47-25 | 가족구조 변화와 정책적 함의: 1인가구 증가와 생활실태를 중심으로                  | 정경희     |
| 연구 2012-47-26 | 출산력시계열자료 구축 및 분석                                      | 신창우·이상식 |
| 연구 2012-47-27 | 저출산고령화에 따른 사회복지 공적전달체계 개편 방안                          | 정홍원     |
| 연구 2012-47-28 | 부모에 대한 경제적 의존과 자녀의 만혼화                                | (이만우)   |
| 연구 2012-47-29 | 저출산에 대응한 영유아 보육·교육 정책 방안                              | 신윤정     |
| 연구 2012-47-30 | 농업인의 노후준비실태와 정책대안                                     | (최경환)   |
| 연구 2012-47-31 | 저출산 고령화 대응 영세자영업자 생활실태 연구                             | 박중서     |
| 연구 2012-48    | 보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영                  | 오영호     |
| 연구 2012-49-1  | 중앙정부의 문화정책에 대한 건강영향평가                                 | 이상영     |
| 연구 2012-49-2  | 지방자치단체환경보건정책에 대한 건강영향평가                               | 김동진     |
| 연구 2012-49-3  | 아태지역 및 유럽지역의 건강영향평가 동향 및 정책과제                         | 최은진     |
| 연구 2012-49-4  | 건강증진서비스이용에 대한 개인의 사회적 자본의 영향 연구                       | 최은진     |
| 연구 2012-50-1  | 지역사회 기후변화 관련 건강적응대책 발전방안                              | 김남순     |
| 연구 2012-50-2  | 기후변화 대응을 위한 식품접객업소의 위생관리 개선 방안                        | 김정선     |
| 연구 2012-51    | 아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책                               | 홍석표     |
| 연구 2012-52    | 취약·위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (3차년도)    | 김승권     |
| 연구 2012-53    | 친서민정책으로서의 사회복지서비스 일자리확충 전략II: 영유아돌봄 및 초등 방과후서비스를 중심으로 | 김미숙     |
| 연구 2012-54    | 2012년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사                            | 김승권     |
| 연구 2012-55-1  | 2012년 한국복지패널 기초분석 보고서                                 | 최현수     |
| 연구 2012-55-2  | 2012년 한국복지패널 심층분석                                     | 남상호     |
| 연구 2012-56-1  | 2012년 한국의료패널 기초분석보고서(I)                               | 정영호     |
| 연구 2012-56-2  | 2012년 한국의료패널을 활용한 의료이용 심층연구                           | 김대중     |
| 연구 2012-57    | 2012년 인터넷 건강정보평가시스템 구축 및 운영                           | 송태민     |
| 연구 2012-58    | 보건복지통계정보시스템 구축 및 운영(4년차)                              | 이연희     |
| 연구 2012-59    | 의료분쟁조정중재제도 활성화를 위한 정책과제와 대책                           | 이상영     |
| 연구 2012-60    | 북한주민의 생활과 보건복지실태                                      | 황나미     |
| 연구 2012-61    | 사회보장 재정추계 방법론 개발을 위한 기초연구                             | 원종욱     |
| 연구 2012-62    | 미래 보건복지 방향설정과 정책개발에 관한 연구                             | 신영석     |
| 연구 2012-63    | 보건의료 분야 법령 현황과 주요 과제                                  | 윤강재     |
| 연구 2012-64    | 우리나라의 자살급증원인과 자살예방을 위한 정책과제                           | 이상영     |
| 연구 2012-65    | 복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책<br>- 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로 -        | 고경환     |
| 연구 2012-66    | OECD 보건통계로 본 한국의 보건의료 위상과 성과 및 함의                     | 김혜련     |
| 연구 2012-67    | 보건복지 지표·지수 연구   | 남상호     |
| 연구 2012-68    | 2012년 지역복지개발평가센터 운영보고서                                | 김승권     |
| 협동 2012-1     | 2012년 사회보건분야 기후변화 취약성 평가 및 적응역량 강화                    | 신호성     |
| 협동 2012-2     | 2012년 비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구                           | 오영호     |